HR исследования образование действия

ЦЕНТР ПРАВОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В БЕЛАРУСИ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА

Материалы комплексного политико-правового исследования

Минск
«Медисонт»
2011

УДК 342.97(476):061.2
ББК 67.401(4би)
О-28

Авторы исследования:
Ольга СМОЛЯНКО
Юрий ЧАУСОВ

При участии и любезной помощи Галины Черепок

Консультант:
Сергей ДРОЗДОВСКИЙ
координатор Офиса по правам людей с инвалидностью

О-28 **Общественные** советы в Беларуси: правовое регулирование и практика / авт. исслед. О. Смолянко, Ю. Чаусов. — Минск : Медисонт, 2011. — 64 с.

УДК 342.97(476)352.9.073
ББК 67.401(4би)

ISBN 978-985-6982-39-5

Содержание

Данный материал направлен на совершенствование организационного и правового регулирования общественных советов, функционирующих при органах государственной власти различного уровня. Выводы и рекомендации, содержащиеся в записке, основаны на итогах комплексного политико-правового исследования, проведенного в июне – августе 2011 года.

Исследование включало в себя обобщение и анализ отечественной и зарубежной практики правового регулирования общественных советов (анализ правовых актов), а также серию глубинных интервью с членами общественных советов различного уровня и направлений деятельности.

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблема исследования общественных советов

В настоящее время в Беларуси существует большое число общественных советов, созданных при различных органах государственной власти. Общественные советы, учрежденные как при республиканских, так и при местных органах власти, чрезвычайно разнообразны по форме, механизмам формирования, составу и функционированию, территориально охватывают практически всю страну, распространяют свою деятельность на все основные направления государственной политики. Достаточно сказать, что одних только общественных советов по охране правопорядка создано около полутора тысяч (создание этих советов было предусмотрено Законом Республики Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», вступившим в силу в феврале 2009 года). Создание общественно-консультативных советов активно проводится в рамках реализации Директивы № 4 от 31 декабря 2010 года «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь».

Несмотря на то что в стране накоплена достаточно большая практика функционирования общественных советов, данные формирования не пользуются вниманием отечественных исследователей и являются «белым пятном». И хотя в силу актуальной политической конъюнктуры само понятие общественных советов регулярно фигурирует в прессе и публицистике, эмпирический материал на данную тему исключительно беден. Имеющиеся немногочисленные аналитические материалы, как правило, посвящены частным проблемам советов отдельных направлений деятельности.

Определенное освещение в отечественной литературе имеет теоретический аспект функционирования общественных советов как консультативных, совещательных либо экспертных образований с участием общественности, учреждаемых при органах государственной власти. Однако и в отношении этого неполноводного потока публикаций, появившегося в период возросшего после 2008 года внимания к советам национального уровня, справедлив упрек в оторванности от реальной практики работы общественных советов: переходя от теории функционирования общественных советов за рубежом (относительно хорошо разработанной) к практике работы отечественных советов, аналитики, как правило, утрачивают целостное видение объекта. В итоге в данной области наблюдается обыкновенный для отечественной политической науки разрыв между теорией и эмпирикой, что препятствует совершенствованию общественных институтов на основе научных подходов к государственному управлению и не способствует выработке качественных рекомендаций.

В полной мере неразработанность данной темы очевидна в отношении правового регулирования общественных советов. При наличии многочислен-

ных правовых актов, так или иначе упоминающих общественные советы, какое-либо обобщение правового регулирования в данной области не проводилось. Этому способствует отсутствие единообразия и систематизации правового регулирования: почти в каждом случае правовое регулирование конкретного совета конструируется заново, в отрыве от предыдущей практики работы подобного рода органов, нет единых стандартов создания и функционирования советов разных уровней и при разных государственных органах.

Таким образом, тематика общественных советов как области исследований страдает как от недостатка материалов конкретных эмпирических исследований, так и от отсутствия связи между политической теорией и практикой функционирования общественных советов.

Цели исследования и цели документа

Данная аналитическая записка представляет собой итог исследования, которое было призвано собрать первичный эмпирический материал, восполнить указанные выше пробелы в соотношении теории и анализа практики работы общественных советов в Беларуси, а также способствовать совершенствованию и эффективности работы общественных советов.

Долгосрочная цель исследования:

Повысить эффективность работы общественных советов в Беларуси в новом политическом периоде 2011–2013 гг., расширить возможности использования общественных советов для коммуникации и представления интересов общественности. Достижение данной цели возможно через донесение стейкхолдерам и целевым группам материалов исследования с информацией о теории и практике работы подобных органов за рубежом, с обобщением правового регулирования и практики работы советов в Беларуси.

Краткосрочные исследовательские задачи:

- Сравнительный анализ зарубежной практики правового регулирования общественных советов.
- Анализ правового регулирования общественных советов в Беларуси.
- Обобщение опыта работы представителей некоммерческих организаций в составе существующих в Беларуси общественных советов.

Методология: – Политико-правовое исследование через анализ правовых актов и обобщение опыта работы членов общественных советов.

Данный документ предназначен для использования в процессе разработки положений и регламентов о работе конкретных общественных советов, учреждения и организации работы конкретных общественных советов, а также для совершенствования законодательства в этой области. С учетом слабой разработки исследуемой проблематики документ надлежит рассма-

тривать как первичный материал, призванный очертить перспективы дальнейшей исследовательской работы.

Целевые группы:

- Члены общественных советов.
- Политики и общественные деятели, законодатели.
- Политологи и иные эксперты в области общественных отношений, государственной политики.
- Общественные объединения, другие некоммерческие организации и иные структуры гражданского общества, заинтересованные в работе общественных советов.

Стейкхолдеры:

- Работники государственных органов, при которых общественные советы уже созданы или планируется/представляется возможным их создание в будущем.

Описание исследования

В разработанном Советом Министров в 2010 году проекте Закона Республики Беларусь «О некоммерческих организациях» содержались положения, устанавливающие общие начала функционирования общественных советов. В частности, их функцией определено обеспечение взаимодействия и координации деятельности государственных органов и общественных объединений, в их состав входят представители государственных органов и некоммерческих организаций, причем представителей последних не должно быть менее двух третей. Несмотря на то что данный проект Закона не был пока внесен в Парламент, в настоящее время представляется крайне вероятным, что внимание законодателя будет обращено на эту сферу с целью упорядочения правового регулирования в этой области и придания стройности системе общественных советов. Результаты исследования могут быть положены в основу продвижения интересов общественности как на стадии принятия новых нормативных актов, регламентирующих деятельность общественных советов, так и на стадии их применения.

В связи с этим основное внимание исследования было направлено на разнообразные аспекты правового регулирования общественных советов, что позволило сделать выводы и выработать конкретные рекомендации.

Компоненты исследования:

1) Сравнительный анализ международного опыта функционирования общественных советов как механизма консультации государства с общественностью в авторитарных и демократических государствах на основе материалов Международного центра некоммерческого права (ICNL).

Результаты по данному компоненту исследования были опубликованы в статье *Общественные советы: зарубежный опыт правового регулирования*.

2) Анализ белорусского опыта политико-правового регулирования общественных консультативных институтов при органах государственной власти в период 1990–2010 гг. Результаты по данному компоненту исследования были опубликованы в статье *Общественные советы в Республике Беларусь: анализ правового регулирования*.

3) Серия интервью с участниками белорусских общественных советов, представляющих некоммерческие организации (25 представителей советов национального и местного уровня). Инструментарий в виде опросного листа из сорока вопросов был составлен на основании выделенных в рамках предыдущих компонентов исследования проблемных пунктов в работе общественных советов и затрагивал общую оценку эффективности и результативности работы советов, персональный опыт работы респондентов в составе общественных советов, практику организации и регламентации деятельности советов, коммуникацию среди членов советов, процедуру формирования повестки дня, планирования, принятия решений и контроля в общественных советах. Также были заданы вопросы относительно степени публичности в работе общественных советов.

В ходе глубинных интервью респондентам предлагалось представить как свой личный опыт работы в конкретном совете, так и оценку ими эффективности и проблем подобного рода институтов в целом. Особое внимание уделялось вопросу о том, какие шаги могут быть рекомендованы для повышения эффективности работы советов с точки зрения организаций гражданского общества.

Основные результаты исследования

В целях обсуждения полученных в рамках исследования материалов был проведен ряд дискуссий и круглых столов с участием как представителей некоммерческих организаций, общественных советов, так и политологов, социологов, экспертов в области межсекторного взаимодействия и представителей международных организаций, оказывающих техническую помощь в Республике Беларусь. На основе обсуждения авторы исследования сформулировали обобщения и выводы, а также рекомендации, касающиеся организации работы общественных советов и совершенствования их нормативно-правового регулирования.

Международный опыт правового регулирования общественных советов

Общественные советы начали появляться в первой трети XX столетия и в настоящее время в той или иной форме существуют практически во

всех странах, чаще всего на уровне местного самоуправления. Однако в одних случаях советы эффективно работают, выполняя представительские функции, функции содействия развитию общественной инициативы, оказания влияния на процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в интересах групп населения, на которые направлены принятые органами власти решения, а в иных случаях являются формальными органами, существующими для фиктивного учета мнения общественности. Эффективность работы общественных советов зависит от обоюдного желания представителей общественности и государственных органов вести диалог друг с другом.

Анализ законодательства и практики работы общественных советов в разных странах показывает, что одной из главных причин слабого влияния общественных советов является отсутствие законодательных или подзаконных актов, регламентирующих их деятельность, в том числе ограничение регламентации деятельности таких советов только приказом о создании совета, изданным руководителем государственного органа, при котором создан совет.

Не все консультативно-совещательные органы, действующие при органах власти, можно отнести к общественным советам. Непосредственно общественный совет является публичным органом представительства общественности, первоочередная задача которого — оказание влияния на государственную политику в интересах общественности.

Под общественным советом следует понимать образования с участием представителей общественности, имеющие внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения государственных решений. При этом общественный совет должен быть формально создан на основании публично-властного предписания (нормативного акта) независимо от того, инициировано ли его создание государственным органом либо общественностью.

Законодательство разных стран закрепляет три основных подхода к формированию общественных советов: избрание общественностью; назначение государственными органами; уведомительный порядок получения членства. Распространенной является практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим своей кандидатуры для участия в общественном совете. Требования к составу членов общественных советов, как правило, такие же, как и к избирателям. Нормативные акты для более эффективной организации деятельности общественных советов могут вводить дополнительные ограничения по членству в них.

Важным является четкое решение вопроса о соотношении в совете представителей государственных органов и общественности. Но само понятие «общественный совет» подразумевает, что представительство общественности должно преобладать. В случае закрепления основного места в

совете за государственными органами общественные советы следует охарактеризовать не как общественные, а как государственно-общественные органы, что снижает их ценность как независимых институтов, представляющих группы интересов.

Решения общественных советов носят, как правило, рекомендательный характер. Определяя рекомендательный характер решений общественных советов, законодательство ряда стран четко подходит к регламентации и разграничению прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношению к ним. Лишь в нескольких случаях решения общественных советов имеют обязательный характер. Несмотря на это, законодательство ряда стран также предусматривает, что и рекомендательные решения советов должны быть рассмотрены государственным органом.

Общественные советы действуют, как правило, на постоянной основе в течение всего срока, на который они сформированы, но при этом хорошей практикой является ясная процедура ротации. Представители общественности, избранные в состав советов, за свою работу обычно не получают денежного вознаграждения.

Законодательство большинства стран предусматривает, что деятельность общественных советов обеспечивается за счет средств бюджета соответствующего уровня. В то же время в некоторых странах, например в Украине, многие общественные советы являются финансово независимыми от органов, при которых они созданы. Правда, в рамках такого подхода к финансированию общественные советы могут столкнуться с проблемами материально-технического и организационного обеспечения.

Национальный опыт правового регулирования общественных советов

Общественные советы существуют в Беларуси уже достаточно давно. Многие из них были созданы в 90-е годы прошлого века, а некоторые ведут свою генеалогию даже с советских времен.

Некоторые из существующих структур эффективно работают, например, ряд общественных советов по агроэкотуризму, устойчивому развитию, «социальных» и «предпринимательских» советов, некоторые создаются в определенный политический период для решения конкретной задачи и затем утрачивают свою роль. Но многие советы являются лишь формальными органами, реально не функционирующими, существующими лишь «на бумаге».

Существующие в настоящее время в Беларуси советы с участием представителей некоммерческих организаций (общественных объединений, политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций, союзов и ассоциаций юридических лиц и (или) индивидуальных предпри-

нимателей) по качественному составу и характеру деятельности не всегда можно отнести к общественным советам. Так, к общественным советам не относятся межведомственные (межотраслевые), экспертные (консультативные) советы, координационные советы – даже если в составе этих органов присутствуют представители общественных объединений, по своей функциональной роли эти образования не являются органами представительства интересов. Также к общественными советам мы не можем отнести независимые формирования, называемые «общественными советами», но не учрежденные решением государственного органа таким статусом. В идеале общественные советы должны выполнять несколько функций, основными из которых являются представительские функции для групп населения, оказание влияния на процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в интересах групп населения, на которые направлены принятые органами власти решения.

Белорусское законодательство наделяет правом принятия обязательных решений лишь несколько экспертных (консультативных) либо координационных советов. Решения собственно общественных советов, согласно белорусскому законодательству, носят рекомендательный характер.

В настоящее время в Беларуси нет единого нормативного акта, регулирующего вопросы создания и деятельности общественных советов при государственных органах и содержащего в себе механизм участия общественности в разработке и реализации государственных планов, программ, нормативных актов в качестве постоянного процесса.

Несмотря на отсутствие в законодательстве единой нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах, специальные нормативные акты предусматривают возможность создания конкретных общественных советов или советов по определенной тематике. Возможность создания советов при определенных министерствах и ведомствах может быть закреплена также в положениях о таких министерствах и ведомствах.

Попытка введения нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах была предпринята при разработке проекта Закона «О некоммерческих организациях» в 2010 году. Однако в связи с наличием в указанном законопроекте серьезных недостатков он не был передан для принятия в законодательный орган.

Представляется, что закрепление на законодательном уровне нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах будет являться положительной тенденцией в развитии белорусского законодательства. В то же время, необходима разработка дополнительного нормативного акта, регулирующего вопросы статуса, полномочий общественных советов, механизмов их работы.

В настоящее время решение о создании советов принимается, как правило, постановлением Совета Министров на республиканском уровне, решением соответствующего исполкома на местном уровне или приказом органа или должностного лица органа, при котором создается совет.

Положения об общественных советах не всегда являются доступными для широкой общественности. Это порождает проблему неинформированности общественности о создании и деятельности тех или иных советов, что является особенно заметным в условиях минимального отражения деятельности белорусских общественных советов в Интернете.

Недостатком регулирования белорусских общественных советов является также практически полное отсутствие документов, регламентирующих деятельность советов, например, регламентов, и определяющих такие вопросы, как формирование и изменение повестки дня, информирование членов совета о проведении очередного заседания и т. п.

Состав общественных советов в Беларуси утверждается, как правило, органами или должностными лицами органов, принявшими решение о создании соответствующих советов. Нормативные акты обычно определяют круг лиц, которые могут входить в состав советов. Но, как правило, отсутствует регулирование соотношения в составе советов представителей государственных и общественных структур (за исключением советов, состоящих исключительно из представителей общественных структур), а также критериев для определения круга общественности, которая может принимать участие в деятельности советов.

При этом порядок формирования состава общественного совета путем назначения, согласно анализу зарубежного опыта, является самым неэффективным способом образования такой структуры, так как порождает зависимость членов общественного совета от органа, при котором он создан, снижает доверие общественности к совету, кроме того, не обеспечивает репрезентативности состава совета. Однако закрепление иного, помимо назначения, порядка формирования состава общественного совета в белорусском законодательстве встречается крайне редко. Процедура выдвижения любыми зарегистрированными общественными объединениями кандидата в члены совета и принятия государственными органами решения по предложенным кандидатурам закреплена нормативными актами, регламентирующими формирование некоторых белорусских советов, на которые возложена функция общественного контроля.

Пробелами в белорусском законодательстве об общественных советах являются также вопросы изменения состава советов в случае, например, ухода члена общественного совета с должности, а также возможности участия в работе общественного совета представителей общественного объединения, персонально определенного решением самого общественного объединения.

Эффективность деятельности общественных советов, прежде всего, зависит от взаимного желания и умения сторон вести диалог друг с другом, а также их профессионализма. Однако законодательство играет немалую роль в развитии института общественных советов и превращении их в эффективные площадки для диалога.

Национальная практика функционирования общественных советов

Большинство респондентов отметили как эффективную деятельность тех советов, в состав которых они входят. Это относится даже к тем респондентам, которые в целом скептически оценивали эффективность общественных советов как таковых. Таким образом, советы выполняют определенную функцию представительства интересов общественности и коммуникации между общественностью и органами государственной власти. Многие респонденты отметили важность неформальной коммуникации и налаживания контактов в рамках советов, даже в случае их в целом неэффективной работы.

В то же время степень воздействия общественных советов и принимаемых общественными советами решений на государственную политику, в том числе в части расходования бюджетных средств, респонденты чаще оценивали как невысокую (и лишь в отдельных случаях – как значительную). Этому способствует в том числе неурегулированность полномочий советов в части доступа к проектам решений государственных органов (чем больше такой доступ – тем работа советов эффективней), а также неопределенность значения решений и рекомендаций общественных советов в процедуре принятия решений государственным органом. В целом доступ к проектам решений государственных органов отмечался респондентами как основной ресурс, обладание которым становится возможным в результате работы в совете – но отнюдь не влияние на содержание этих решений и их изменение.

Позитивно респонденты оценили деятельность советов, созданных на локальном уровне, а также на уровне решения конкретных проблем, реализации конкретных проектов. На уровне же национальном респонденты констатировали роль советов как ширмы, призванной скрыть отсутствие представительства интересов в рамках традиционных институтов представительной власти. Членство в таких советах зачастую имеет лишь формальное значение, представляя для общественного объединения лишь знак престижа, авторитета, доступа к коммуникации с государственной властью.

Позитивно оценили респонденты практику создания советов в контакте с международными структурами, в частности при реализации программ международной технической помощи.

Процедуру формирования общественных советов в целом респонденты оценили критично, связывая распространенную практику назначения членов советов решением государственного органа со стремлением купировать независимость совета и ограничить его репрезентативность. Напротив, практика делегирования самими общественными организациями была расценена как продуктивная и оправданная, способствующая эффективности работы совета и доверию общественности к нему.

Несмотря на продолжительность опыта работы общественных советов в Беларуси, многие респонденты относятся к ним как к неким новым институтам, связывая в том числе развитие общественных советов с процессами трансформации общества. В связи с этим советы, даже существующие несколько лет, воспринимаются как институты в процессе становления. Этим оправдывается ведущая роль государства в построении архитектуры общественных советов, констатируемая всеми респондентами. При этом неоднократно отмечалось, что завышенные ожидания от советов национального уровня, в том числе от Общественно-консультативного совета при Администрации Президента, негативно повлияли на восприятие общественных советов как института в целом (хотя и было отмечено позитивное влияние того внимания, которое было привлечено к общественным советам в результате формирования совета столь высокого уровня).

В части практики работы общественных советов респонденты оценили свои советы как действующие, но отметили, что им известно и о советах, существующих только «на бумаге» и никогда не собирающихся. Периодичность заседаний советов раз в полгода или раз в квартал респонденты оценили как достаточную для эффективной работы. Было отмечено, что на заседаниях всегда ведется протокол и чаще всего все члены совета информируются о созыве заседания и повестке дня, во многих случаях есть возможность членам совета инициировать заседания, хотя часто это зависит от воли председателя, представляющего государственный орган, либо от самого государственного органа.

Респондентами была отмечена важность работы членов советов в период между заседаниями, неформальной коммуникации между представителями как общественных, так и государственных структур. Работа в общественном совете способствует формированию навыков цивилизованного диалога. При этом было отмечено, что представители гражданского общества чаще занимают в общественных советах более активную позицию, нежели представители государственных органов, чаще выносят альтернативные предложения, чаще до начала заседания формируют общую позицию с другими представителями общественности, хотя стиль общения на заседаниях советов не является конфронтационным. Большей частью обсуждение вопросов ведется между чиновником, ответственным по определенному вопросу, общественным представителем, задавшим вопрос, и председателем совета.

Однако информирование населения о работе советов осуществляется крайне слабо, даже в части опубликования содержания принятых решений, анонсов заседаний. Положения о создании советов публикуются далеко не

во всех случаях. Контакты членов общественных советов практически никогда не доступны для широкой общественности, они также не публикуются, что разрывает связи общественных советов с широкой общественностью.

Оценить контроль за выполнением решений советов сложно в связи с отсутствием единого знаменателя по вопросу статуса этих рекомендательных решений. Однако респонденты отметили, что при желании они могут инициировать рассмотрение итогов деятельности по вопросам, которые ранее выносились на рассмотрение совета.

Что касается перспектив расширения полномочий советов, то респонденты были скорее заинтересованы в фиксации компетенции членов советов в области получения информации от государственных органов, проектов нормативных актов, каких-то статистических данных. В настоящее время практика в этой области разнится от совета к совету и в большинстве случаев доступ к проектам нормативных актов является случайным, бессистемным и связан с подачей специальных запросов. Была отмечена необходимость усиления контроля за выполнением решений совета как со стороны самого совета, так и со стороны государственного органа, при котором совет создан.

Респонденты позитивно отметили практику регулярной ротации членов, которая имеется в некоторых советах. Однако эта практика находится в зависимости от процедуры формирования состава советов, которая нуждается в регламентации.

Практически все респонденты отметили целесообразность принятия регламента для общественных советов, в том числе предусматривающего возможность получения информации от государственных органов. Была отмечена целесообразность проведения для членов советов обучающих мероприятий, позволяющих лучше понимать работу государственного органа, при котором создан совет.

Также респонденты призвали отказаться от практики искусственного создания общественных советов в тех сферах, где отсутствует объективная необходимость в такого рода органах: общественные советы должны создаваться на базе актуальных проблем и реальной общественной заинтересованности. Формальные же, неработающие советы девальвируют деятельность реально функционирующих. Общественные объединения и иные некоммерческие организации должны иметь право направлять (делегировать) своих представителей в состав тех общественных советов, которые представляют для них интерес исходя из их предмета деятельности, а также инициировать и предлагать государственным органам учреждение новых общественных советов по отдельным вопросам и направлениям деятельности. Многие респонденты высказались за наделение общественных объединений правом самостоятельно определять конкретную персону своего представителя в составе советов, а при необходимости производить замену представителя.

Выводы

Общественные советы и в Беларуси, и за рубежом представляют собой институты, призванные восполнить дефицит демократии, имеющийся в существующей политической системе. Это справедливо и для стран старой демократии, и для новых трансформирующихся обществ, в том числе для Беларуси. Безусловно, соотношение с конкретным институциональным дизайном власти определяет особенности общественных советов в каждой конкретной системе. Но парадокс общественных советов в том, что эти органы, свойственные неокорпоративистской модели, могут быть одинаково гармонично встроены и в либеральную, и даже в традиционную корпоративистскую модель.

Соответственно, парадокс общественных советов в Беларуси заключается в существовании институтов фактически неокопоративистской системы взаимодействий государства и общества, которые, однако, не могут функционировать в ситуации неразвитости иных институтов демократии и гражданского общества. Беларусь сейчас находится в начале становления групп интересов, так что и либеральный подход многочисленных некоммерческих организаций, и корпоративистский подход представителей власти к пониманию функций общественных советов остаются неактуальными.

Однако институциональный дизайн этих структур (особенно на низовом уровне) может способствовать тому, что предназначенная им функция все-таки найдет себе место в неблагоприятных условиях и начнет оказывать влияние на состояние иных элементов политической системы. В этом случае может произойти процесс, зеркальный по отношению к традиционной модели общественных советов в странах западной демократии: общественные советы восполнят недостатки либеральной демократии не как органы альтернативного представительства интересов, а как образец для реформирования иных институтов представительства (такой осторожный оптимизм можно вынести из опыта серии интервью с членами советов).

Однако в таком случае неизбежны все недостатки, свойственные неокорпоративизму: контроль государства за представительством интересов, формальное урегулирование процедуры, зависимость от государственных ресурсов. Эти недостатки служат предостережением для общественных советов: все-таки неокорпоративизм – есть удовольствие дорогое, это явление зрелых и богатых обществ, так что в Беларуси он может и не состояться.

Теперь в Беларуси есть примеры и успешных общественных советов, и их фиаско. При этом первые чаще встречаются на местном уровне, на уровне локальных проблем, а вторые – на уровне национальном, уровне «большой политики». Как представляется, советы наследуют функции тех органов, отсутствие или неэффективность которых в Беларуси они должны восполнить. В этом смысле неуспех Общественно-консультативного совета при Администрации Президента следовало бы анализировать в рамках

модели парламентского кризиса, нежели традиционных общественных советов, от которых он функционально отличается.

Анализ законодательства об общественных советах разных стран показал, что вопросы формирования, обеспечения деятельности общественных советов в них решаются по-разному. Важно, чтобы создание и деятельность советов была регламентирована таким образом, дабы их решения являлись легитимными для гражданского общества, объективными и независимыми от государственных органов. В Беларуси созрела необходимость регламентации общественных советов, которую надлежит проводить крайне осторожно, с тем чтобы не нивелировать тот позитивный опыт, уже накопленный советами.

Рекомендации: по организации работы общественных советов

1. Расширить информирование населения о взаимодействии общественности и государственных органов в рамках общественных советов, представляя информацию о составе советов, повестке дня их заседаний и принятых решениях на сайтах государственных органов, в средствах массовой информации, в том числе публиковать силами общественных советов отчеты о деятельности общественных советов в прессе и в сети Интернет.

2. Расширить практику реализации отраслевых программ и проектов от лица общественных советов национального уровня, в том числе с финансированием проектов некоммерческих организаций из государственного бюджета.

3. Расширить информационный обмен внутри гражданского общества по работе общественных советов путем опубликования полной информации о членах общественных советов от некоммерческих организаций, их компетенции и контактах. С этой целью целесообразно открыть сайт, посвященный работе общественных советов, налаживать сетевые (неиерархические) взаимоотношения между советами разного уровня, некоммерческими организациями и иными публичными акторами, академическим сообществом, экспертами (в том числе в направлении межсекторного сотрудничества).

4. Распустить те общественные советы, которые не собираются на заседания более двух лет подряд, отказаться от практики искусственного инициирования общественных советов в пользу создания общественных советов по инициативе заинтересованных организаций, в том числе организаций гражданского общества.

5. Принимая во внимание мнение всех сторон, использовать общественные советы как переговорную площадку межсекторного взаимодействия для нахождения оптимальных решений в различных сферах государственного управления, а также как катализаторы формирования групп интересов (с перспективой официального оформления статуса лоббистов).

6. Организовать систему обучения членов общественных советов с целью более полного понимания функционирования, структуры и компетенции органов, при которых созданы советы.

7. Распространить практику консультирования государственных органов с общественными советами на стадии планирования принятия политических решений, в том числе с предоставлением статистической и иной информации.

Рекомендации: по правовому регулированию общественных советов

1. Законодательно закрепить понятие общественного совета, отделив его функционально от иных форм коллегиальной работы консультативных структур при государственных органах, определив квоту представителей некоммерческих организаций в составе советов в 2/3 от общего числа членов.

2. Включить в законодательство возможность инициирования общественными объединениями и некоммерческими организациями процедуры учреждения общественных советов (внесение предложений в государственные органы о создании общественных советов), в том числе межотраслевых (по комплексным проблемам, находящимся в ведении разных ведомств).

3. Закрепить в компетенции общественных советов возможность инициировать и (или) проводить общественные слушания по конкретным проблемам, входящим в сферу деятельности данного общественного совета, одновременно обязав государственные органы информационно и организационно содействовать проведению таких мероприятий (в том числе через направление на эти мероприятия своих официальных представителей).

4. Наделить общественные советы правом разрабатывать и вносить в государственные органы предложения по совершенствованию законодательства.

5. Государственным органам при участии заинтересованных некоммерческих организаций разработать нормативный акт, устанавливающий:

- порядок избрания членов общественных советов от некоммерческих организаций;
- критерии для определения круга некоммерческих организаций, представители которых могут принимать участие в работе совета;
- возможность участия в общественных советах представителей некоммерческих организаций, определяемых самими организациями;

– порядок изменения состава общественных советов и ротации членов, порядок роспуска общественных советов;

– разграничение прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношения к ним;

– параметры участия общественного совета в разработке проектов нормативно-правовых актов, включая доступ к проектам, концепциям и иным документам государственного органа, при котором создан совет;

– процедуру контроля общественных советов и государственных органов, при которых они созданы, за принятыми решениями.

6. Общественные советы должны работать на основании регламента, определяющего технические и организационные аспекты и обеспечивающего прозрачность их деятельности, включая периодичность заседаний. Этот регламент целесообразно принимать решением общественного совета, возможно, на основании некоего типового положения либо модельного регламента, учитывающего нюансы функционирования советов локального уровня и особенности общенациональных советов.

7. Общественные советы – живое и развивающееся явление, которое нельзя урегулировать раз и навсегда без ущерба для эффективного функционирования данных институтов, поэтому они требуют постоянного внимания в направлении совершенствования правового регулирования.

Риски для представителей общественности в работе советов

1. Представители гражданского общества, столкнувшись в совете с практикой административного принятия решений, господствующей в государственном секторе, могут некритично воспринять бюрократические правила, утратив преимущество гибкого и неформального порядка работы.

2. Смешение понятий «обсуждение» и «согласование»: дискуссии в рамках совета могут не влиять на деятельность и подменять собой ее.

3. Члены совета разделяют ответственность за деятельность государственного органа, при котором создан совет, но недостаточно на эту деятельность влияют.

4. В рамках совета может быть сформирована система неравноправного партнерства, когда государственный орган воспринимает представителей общественности не как группу интересов, а как источник бесплатной экспертизы.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В демократических странах мнение общественности по тем или иным вопросам оказывает существенное влияние на процесс формирования государственной политики. Одним из механизмов взаимодействия, консультаций государства с общественностью являются общественные советы.

При этом указанные советы могут быть созданы как непосредственно в форме советов, так и в форме различных комитетов, комиссий, групп и т. п. Наиболее емкое определение понятия «общественный совет», на наш взгляд, дано Международным центром некоммерческого права (Вашингтон, США). Вслед за указанным центром для целей настоящей статьи под общественными советами мы будем понимать образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения государственных решений. При этом общественный совет, независимо от того инициировано его создание государственным органом или общественностью, должен быть формально создан на основании публично-властного предписания (нормативного акта). Решение о создании общественного совета, инициированное государственными органами, обязательно должно быть поддержано представителями общественного сектора.

Общественные советы начали появляться в первой трети XX столетия и в настоящее время в той или иной форме существуют практически во всех странах (чаще всего на уровне местного самоуправления). Однако в одних случаях советы эффективно работают, выполняя представительские функции, функции содействия развитию общественной инициативы, оказания влияния на процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в интересах групп населения, на которые направлены принятые органами власти решения, а в иных случаях являются формальными органами, существующими для фиктивного учета мнения общественности. Разумеется, эффективность работы общественных советов, прежде всего, зависит от обоюдного желания представителей общественности и государственных органов вести диалог друг с другом, а также профессионального уровня сторон. В то же время, рассматривая вопросы создания и деятельности общественных советов, нельзя недооценивать роль законодательства в данном процессе. Нормативные акты, регламентирующие вопросы создания и деятельности общественных советов, совершенствуются на протяжении длительного периода времени, за который выявлен ряд недостатков и достоинств в регулировании этих структур. Целью настоящей статьи является рассмотрение опыта правового регулирования создания и деятельности общественных советов в разных странах.

Правовое регулирование общественных советов

1.1. Акты публично-властного предписания

Вопросы участия общественности в процессе принятия государственных решений в разных странах регулируются в конституции, административных законах или кодексах, в специальных нормативных актах, касающихся вопросов общественного участия, а также регламентах работы государственных органов, концепциях взаимодействия государства и неправительственных организаций.

Самой распространенной является практика создания конкретных общественных советов на основании декретов, постановлений или приказов национальных, местных органов власти, должностных лиц, при которых создается соответствующий общественный совет. Возможность создания определенных общественных советов может быть предусмотрена специальными нормативными актами. Например, Акт о правах национальных меньшинств и поправках к некоторым актам, принятый Президентом Чехии 10 июля 2001 года, предусматривает, что члены национального меньшинства используют свое право на активное участие на уровне общины, региона или государственном уровне в целом в культурной, социальной и экономической жизни и общественных делах, в особенности через комитет национальных меньшинств, основанный в соответствии со специальными правовыми постановлениями и государственным Советом Национальных Меньшинств. В Польше на основании Закона «Об общественнополезной деятельности» создан Совет по общественнополезной деятельности, задачей которого является осуществление контроля за выполнением Закона об общественнополезной деятельности и волонтерстве, например, путем формулирования своих замечаний по проблемам, возникающим в ходе применения Закона, и законопроектам, имеющим отношение к общественнополезной деятельности и волонтерству, а также путем сбора и анализа информации о проверках общественнополезных организаций. Общественная палата Российской Федерации и общественные палаты субъектов Российской Федерации как автономные органы публичного управления создаются на основании, соответственно, федерального закона и законов субъектов Российской Федерации.

В исключительных случаях создание общественных советов может предусматриваться Конституцией. Подобным примером является Франция, где в Конституции закреплено создание Экономического и Социального Совета, действующего как консультативный орган при органах государственной власти.

Подробный состав, функции и порядок работы общественного совета, как правило, устанавливаются внутренними нормативными документами, такими как устав, правила или регламент совета.

Интересным является опыт Украины, где Постановлением Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 года № 996 утверждено Типовое положение об общественном совете при министерстве, другом центральном органе исполнительной власти, Совете министров Автономной Республики

Крым, областной, Киевской и Севастопольской городской, районной, районной в гг. Киеве и Севастополе государственной администрации, определяющее задачи, права, порядок создания, деятельности общественного совета.

Анализ законодательства и практики работы общественных советов в разных странах показывает, что одной из основных причин ограниченности влияния общественных советов является отсутствие законодательных или подзаконных актов, регламентирующих их деятельность, в том числе ограничение регламентации деятельности таких советов только приказом руководителя государственного органа, при котором создается совет, о его создании.

1.2. Порядок формирования и состав общественных советов

Не все консультативно-совещательные органы, действующие при органах власти, можно отнести к общественным советам. Многие из них имеют межведомственный статус и состоят исключительно из государственных служащих. На наш взгляд, по функциям и представительскому составу необходимо также разделять советы, являющиеся, по сути, экспертными, и непосредственно общественные советы. Задачей первых является донесение до государственных органов альтернативных решений по той или иной проблеме. Соответственно, они могут состоять из ограниченного количества представителей НПО, аналитических групп, независимых экспертов, могут назначаться и финансироваться государством, не беспокоясь при этом о своей зависимости от государственных органов. Непосредственно общественный совет является публичным органом представительства общественности, первоочередная задача которого — оказание влияния на государственную политику в ее (общественности) интересах.

Законодательство разных стран закрепляет три основных подхода к формированию общественных советов:

1) избрание членов общественных советов;
2) назначение членов общественных советов государственными органами;
3) уведомительный порядок получения членства в общественном совете.

Большинство общественных советов формируется по смешанной систем, когда часть членов назначается государственными органами, а часть – избирается общественными структурами. Примером такой смешанной системы является Совет по участию в совместной разработке бюджета в Порту-Алегри (Бразилия), опыт которого переняли многие другие страны, где 44 члена избираются, два назначаются от муниципалитета и по одному члену назначаются от двух крупнейших ассоциаций города.

Распространенной является практика предоставления возможности для самовыдвижения любым желающим своей кандидатуры для участия в общественном совете. Такой порядок предусматривается, например, в Приоритетном совете г. Дейтона, США. Членами этого совета могут стать все желающие при условии, что они соберут как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей. В соответствии с Постановлением Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 года № 996 общественные советы

Украины формируются на учредительном собрании путем рейтингового голосования по кандидатурам, которые добровольно заявили о желании участвовать в работе общественного совета и внесены институтами гражданского общества. При этом для формирования состава общественного совета орган, при котором создается общественный совет, образует инициативную группу по подготовке учредительного собрания с участием институтов гражданского общества.

Назначение членов совета государственными органами, как уже отмечалось, в законодательстве большинства зарубежных стран характерно для экспертных советов, имеющих информационные и консультационные полномочия. Однако даже в этом случае чаще всего для назначения членов совета требуются рекомендации общественных структур. Так, в соответствии с Приказом Министерства Социальных Дел № 988 от 11.12.1997 года о Датском Совете по инвалидности, совет состоит из председателя и четырнадцати членов, назначенных Министром Социальных Дел. Семь членов назначаются по рекомендации Датского Совета Организаций Инвалидов, один член по рекомендации Ассоциации Советов Графств Дании, один – по рекомендации Национальной Ассоциации Местных Властей Дании, один по рекомендации города Копенгагена и местных властей Фредериксберга, один – по рекомендации Министра Образования, один – по рекомендации Министра Здравоохранения, один – по рекомендации Министра Труда и один член – по рекомендации Министра Социальных Дел.

Закрепление уведомительного порядка приобретения членства в общественном совете в законодательстве встречается достаточно редко. Примером является Общественный консультационный совет при мэре города Саратова (Россия), созданный на основании Положения об Общественном консультационном совете при мэре города Саратова, утвержденного Постановлением мэра города от 6 марта 2002 года № 187. Согласно Положению, представитель любой общественной организации, осуществляющей деятельность на территории города и зарегистрированной в Министерстве юстиции РФ (или его территориальном органе по Саратовской области, органах местного самоуправления), может подавать заявление о вступлении в совет. Заявитель становится членом совета, после того как координационная группа совета проверяет на соответствие формальным требованиям заявление и другие требуемые документы о заявителе и организации, им представляемой.

Анализ деятельности общественных советов за рубежом показывает, что самым эффективным подходом является избрание членов общественного совета, так как повышается доверие общественности к совету, в то же время состав совета становится более репрезентативным.

Требования к составу членов общественных советов, как правило, такие же, как и к избирателям. Избирателями практически во всех странах могут являться лица, достигшие определенного возраста, обычно 18 лет, и являющиеся гражданами государства. Однако в зависимости от задач общественного совета круг потенциальных членов в совет может быть расширен: лица, не имеющие гражданства либо не достигшие совершеннолетия. Нормативные акты для более эффективной организации деятельности общественных советов могут вводить дополнительные ограничения по членству в

них. Так, в Германии Общим декретом об учреждении Совета от 08.04.1992 года установлено, что члены Консультативного совета по глобальным изменениям в окружающей среде не могут быть связаны с (федеральным) Правительством, или юридической корпорацией Федеративной республики или Земли, или социальной (государственной) службой Федеративной республики, или юридическим лицом публичного права (кроме профессоров университетов или штатного персонала научных исследовательских институтов). Они также не могут быть представителями экономических ассоциаций или организаций, объединяющих наемных работников или нанимателей, или быть связанными с ними через постоянную службу или бизнес, которым они занимаются в свою пользу. Они также не должны занимать таких позиций в течение года, предшествующего их назначению в члены Совета.

Несмотря на то, что порядок избрания членов общественного совета имеет решающее значение для формирования совета, важным является четкое решение вопроса о соотношении в нем представителей государственных органов и общественности.

Так, согласно решению Правительства Чешской Республики № 259 от 11.05.1994 года «Акт о Совете Национальных Меньшинств при Правительстве Чешской Республики» совет состоит из Председателя (Министр Правительства), Вице-председателя и остальных членов: 1) представителей, выбранных или из членов каждого этнического меньшинства по рекомендации организаций членов этнических меньшинств, или из специалистов по вопросам этнических меньшинств, которые сами являются членами определенного этнического меньшинства; 2) представителей Министерств, имеющих отношение к этническим вопросам: Министерство финансов, Министерство культуры, Министерство труда и социальных дел, Министерство образования, молодежи и общественного образования, Министерство внутренних дел и Министерство иностранных дел на уровне заместителя министра или его/ее постоянного заместителя; 3) представителя Палаты Депутатов Парламента Чешской Республики, выбранного по предложению председателя Палаты; 4) представителя Бюро Президента Республики, выбранного по предложению руководителя Бюро.

Примером эффективного соотношения в совете представителей общественности и государственных лиц является Совет по участию в совместной разработке бюджета в Порту-Алегри (Бразилия). Два члена совета, назначаемые муниципальной властью, имеют право выступать на заседаниях совета, доводя до участников позицию государственного органа, но не имеют права голоса. Государственные должностные лица могут назначаться также в общественный совет в целях организации его работы и оказания помощи в его деятельности, в том числе руководителями таких советов. Примером такого совета является общественный консультативный совет при мэре г. Саратова, созданный Постановлением Мэра г. Саратова от 06.03.2002 года № 187.

В общественном совете могут быть также представлены только организации гражданского общества. Так, Постановление Кабинета Министров Украины от 3 ноября 2010 года № 996 устанавливает, что в состав обще-

ственного совета могут быть избраны представители общественных, религиозных, благотворительных организаций, профессиональных союзов и их объединений, творческих союзов, ассоциаций, организаций работодателей, негосударственных средств массовой информации и других предпринимательских обществ и учреждений, легализованных в соответствии с законодательством Украины.

По нашему мнению, само понятие «общественный совет» подразумевает, что речь должна идти о превалирующем представительстве общественности. В случае закрепления основного места в совете за государственными органами, общественные советы следует охарактеризовать не как общественные, а как государственно-общественные институты, что, в свою очередь, снижает их ценность как независимых органов, выражающих интересы групп населения.

1.3. Организация работы общественных советов, финансирование

Решения общественных советов, исходя из специфики их деятельности, носят, как правило, рекомендательный характер. Определяя рекомендательный характер решений общественных советов, законодательство ряда стран четко подходит к регламентации и разграничению прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношению к ним. Несмотря на рекомендательный характер предложений советов, законодательство ряда стран также предусматривает, что они обязательны для рассмотрения государственными органами. Так, законодательство Украины устанавливает, что предложения общественных советов по подготовке проектов нормативно-правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере, совершенствования работы органа обязательны для рассмотрения.

Лишь в нескольких случаях законодательство закрепляет за решениями общественных советов обязательный характер. Примером решений советов, обязательных к исполнению, являются решения Боливийских наблюдательных комитетов, созданных Законом Республики Боливия «Об общественном участии» от 20 апреля 1994 года № 1551 для обеспечения связи между так называемыми «территориальными организациями граждан» и муниципальными органами власти и контроля за использованием муниципальных ресурсов. Если комитет запрещает использование ресурсов, он докладывает об этом власти, если же муниципалитет не обращает внимания на эти требования, то должен заявить о своей несостоятельности сенату.

Общественные советы действуют, как правило, на постоянной основе в течение всего срока, на который они сформированы. Нормативные акты, в том числе уставы, регламенты таких советов, достаточно подробно устанавливают порядок проведения заседаний, процедуру принятия решений советами. Деятельность общественных советов часто организуется исходя из деятельности тех органов, при которых они созданы. Так, в Постановлении Городского Совета г. Щецина № XIY/458/99 от 11.10.1999 года «О политике Городского Совета г. Щецин в отношении неправительственных организаций» установлено, что принципы организации работы Консультативно-

Совещательного Совета полностью соответствуют принципам работы комитетов Городского Совета, определенным в Уставе Городского Совета.

Представители общественности, избранные в состав советов, за свою работу обычно не получают денежного вознаграждения. Так, вышеуказанное Постановление определяет, что члены Консультативно-Совещательного Совета исполняют свои обязанности безвозмездно. В то же время законодательство ряда стран устанавливает, что работа членов общественных советов, в основном назначаемых государственными органами, может оплачиваться. Члены общественных советов могут также получать компенсацию расходов, понесенных в связи с участием в деятельности советов. Например, Приказом Министерства Социальных Дел № 988 от 11.12.1997 года о Датском Совете по инвалидности определяется, что расходы, понесенные в связи с деятельностью Совета возмещаются датским государством; расходы по поездкам и пребыванию членов Совета в связи с заседаниями Совета, возмещаются по самой высокой ставке в соответствии с правилами для государственных служащих. В Германии члены Консультативного совета по глобальным изменениям в окружающей среде получают компенсацию, а также дополнительную компенсацию расходов, связанных с переездами. Размер компенсации является фиксированным и устанавливается двумя уполномоченными министерствами по соглашению с Министерством финансов.

Сложным вопросом правового регулирования является финансирование деятельности общественных советов, так как он напрямую связан с вопросом независимости совета. Законодательство большинства стран предусматривает, что деятельность общественных советов обеспечивается за счет средств бюджета соответствующего уровня. В то же время в Чехии транспортные расходы членов Совета Национальных Меньшинств при Правительстве Чешской Республики возмещаются из бюджетных средств Офиса Президента Чешской Республики. Органы, при которых советы создаются, зачастую, в соответствии с законодательством, обеспечивают их материально-техническую базу. Например, муниципалитет Порту-Алегри обеспечивает условия нормальной работы Совета по участию в совместной разработке бюджета, кроме того, предоставляет членам Совета курсы технической квалификации в бюджетной сфере, консультации и всю необходимую информацию, относящуюся к бюджету муниципалитета. В то же время в некоторых странах, например Украине, многие общественные советы являются финансово независимыми от органов, при которых они созданы. Правда, при таком подходе к финансированию общественные советы могут столкнуться с проблемами материально-технического и организационного обеспечения.

В заключение хотелось бы отметить, что анализ законодательства об общественных советах разных стран показал, что вопросы формирования, обеспечения деятельности общественных советов в них решаются по-разному. Важно, чтобы создание и деятельность советов была регламентирована таким образом, чтобы их решения являлись легитимными, объективными и независимыми от государственных органов. В Германии

независимость Консультативного совета по глобальным изменениям в окружающей среде установлена на нормативном уровне: Общим декретом об учреждении Совета установлено, что только деятельность Совета по выполнению задания регулируется данным Декретом, а в других вопросах Совет является независимым.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Настоящая статья подготовлена в развитие публикации, посвященной анализу правового регулирования общественных советов при органах государственной власти в зарубежных странах. В данном тексте рассматривается опыт нормативно-правового регулирования вопросов создания и деятельности советов с участием представителей общественности, накопленный к 2011 году в Республике Беларусь.

Интерес к тематике общественных советов в Беларуси развивается по синусоиде. Приобретая особую актуальность с созданием Общественно-консультативного совета при Администрации Президента, а также Межведомственной рабочей группы по развитию странового маркетинга Республики Беларусь и Общественного координационного совета в сфере средств массовой информации, в состав которых вошли авторитетные представители организаций гражданского общества и независимые эксперты, в дальнейшем эта тема постепенно исчезает из фокуса внимания общественности. И если в первое время после создания указанных институтов в публикациях на тему общественных советов доминировали надежды на перспективы эффективной работы представителей гражданского общества в их составе, то в дальнейшем на смену надеждам пришло некоторое разочарование. В 2010 году публикации на тему общественных советов в прессе в основном содержали критические замечания и даже резкие оценки.

Апогеем этой критики стало противоречивое отношение разных групп организаций гражданского общества к попытке конструирования архитектуры общественных советов по итогам проекта ОБСЕ «Развитие потенциала для взаимодействия общественных и государственных организаций в Республике Беларусь» с учетом материалов исследования по методологии международной организации СИВИКУС «Индекс гражданского общества». В ноябре 2010 года была проведена итоговая конференция проекта, на которой планировалось обсуждение представителями около двухсот организаций вопроса о создании тематических платформ, которые, по замыслу инициаторов процесса, должны были служить механизмом имплементации в Беларуси французского опыта взаимодействия государства и общества, где действуют 16 тематических платформ, общенациональная платформа гражданского общества, Общественно-консультативный совет при политическом руководстве страны, а также при профильных министерствах и ведомствах. Предполагалось, что предложения, разработанные участниками конференции, лягут в основу планов работы Общественно-консультативного совета при Администрации Президента, существующих и создаваемых общественных советов при профильных министерствах и ведомствах, а также будут учтены европейскими и международными организациями, которые оказывают поддержку общественному сектору Беларуси. Однако единой позиции по данному вопросу достигнуто не было, и проект подобного построения

взаимоотношений государства и гражданского общества не был поддержан широкими кругами общественных объединений.

Новый импульс к актуализации темы общественных советов дала Директива Президента № 4 от 31 декабря 2010 года «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», которая предписала введение в практику работы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома обязательное общественное обсуждение проектов актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности, в том числе посредством создания при этих государственных органах (организациях) общественно-консультативных и (или) экспертных советов с участием представителей субъектов предпринимательской деятельности, их объединений (союзов, ассоциаций). С принятием этого правового акта процесс учреждения новых общественных и консультативных советов при органах государственной власти резко активизировался. В соответствии с директивой при органах власти стали создаваться различные площадки в виде советов, в состав которых вошли представители некоммерческих организаций. Так, весной–летом 2011 года были созданы Общественно-консультативный (экспертный) совет при Министерстве юстиции, Общественно-консультативный совет при Министерстве информации, Общественно-консультативный совет по вопросам развития предпринимательства, инвестиций и инноваций при Министерстве экономики, Общественный совет при Министерстве связи и информатизации.

В то же время подобные структуры в Беларуси существуют уже достаточно давно. Например, еще в июле 2001 года при Минприроды образован и действует Общественный координационный экологический совет, в состав которого вошли представители 17 общественных организаций и объединений, в 2003–2004 годах аналогичные советы были созданы при областных и Минском городском комитетах природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Некоторые из этих структур эффективно работают, например, ряд общественных советов по агроэкотуризму, устойчивому развитию, «социальных» и «предпринимательских» советов, некоторые создаются в определенный политический период для решения конкретной задачи и утрачивают свою необходимость после достижения цели. Другие же советы являются лишь формальными образованиями, реально не функционирующими и существующими лишь «на бумаге». Кроме того, не все созданные при госорганах советы можно отнести к общественным советам: некоторые из них состоят исключительно из представителей различных государственных органов и являются механизмом межведомственного согласования подходов, другие являются исключительно экспертными советами, имеющими в своем составе минимальное представительство некоммерческих организаций.

Несмотря на многочисленность созданных в Беларуси советов и противоречивость правового регулирования этих общественных институтов, они находятся на периферии внимания исследователей. Анализу природы об-

щественных советов, недостатков и перспектив развития законодательства об общественных советах, вопросам их правового регулирования уделяется крайне мало внимания. В частности, такие иные институты взаимодействия государства и гражданского общества, как общественные слушания, пользуются сравнительно большей популярностью среди исследователей[1]. Настоящая статья призвана стать попыткой первичного обзора белорусского законодательства об общественных советах. Под **общественными советами** в целях настоящей статьи понимаются образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и (или) исполнения государственных решений. При этом общественный совет, независимо от того инициировано ли его создание государственным органом или общественностью, должен быть формально создан на основании публично-властного предписания (нормативного акта). Решение о создании общественного совета, инициированное государственными органами, обязательно должно быть поддержано представителями общественного сектора.

Классификация советов с участием общественности

Существующие в настоящее время в Беларуси советы с участием представителей некоммерческих организаций (общественных объединений, политических партий, профессиональных союзов, религиозных организаций, союзов и ассоциаций юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей) по качественному составу и характеру деятельности можно разделить на следующие виды:

1. Экспертные (консультативные) советы. Участие в составе экспертных советов представителей белорусских некоммерческих организаций (разумеется, в данном случае речь не идет о государственных учреждениях) либо независимых экспертов встречается нечасто и, как правило, исчерпывается участием от одного до трех лиц. В то же время, исходя из специфики функций экспертных советов, они могут допускать включение лишь ограниченного числа представителей организаций гражданского общества. Примерами экспертных советов с участием представителей некоммерческих организаций являются Экспертный совет по государственным программам, созданный Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 мая 2011 года № 660 с целью осуществления экспертизы и выдачи заключения о проектах государственных программ, Консультативный совет при Министерстве по налогам и сборам в Республике Беларусь, созданный Постановлением данного министерства 16 марта 2007 года № 48 с целью разработки предложений о совершенствовании налоговой системы.

2. Координационные советы. Многочисленные координационные советы, созданные в Беларуси, отличаются своим разнообразием по функ-

---

[1] *См., например Н.С. Губская. Общественные слушания как элемент механизма участия общественности в принятии экологически значимых решений: проблемы правового закрепления // Право.by, – 2009. – № 1. – С. 88–92.*

циям, предмету деятельности и составу. Однако основной общей функцией координационных советов является осуществление взаимодействия, координация деятельности различных субъектов по тем или иным вопросам. В свою очередь, белорусские координационные советы можно условно разделить на три подвида:

- координационные советы с участием представителей исключительно государственных структур;
- координационные советы с привлечением представителей некоммерческих организаций, в том числе общественные координационные советы. Как правило, число представителей некоммерческих организаций в таких советах значительно уступает числу представителей государственных структур и может составлять два и более человека. Таким образом, данные институты можно охарактеризовать как государственно-общественные. Примерами таких советов являются Координационный совет по профессионально-техническому образованию при Министерстве образования Республики Беларусь, Координационный методологический совет по вопросам государственной регистрации и ликвидации (прекращения деятельности) субъектов хозяйствования. Примером координационного совета, численный состав представителей негосударственных структур в котором приближается к численному составу представителей государственных структур, является Общественный координационный совет в сфере массовой информации. Некоторые общественные координационные советы, несмотря на то что их основной целью является осуществление взаимодействия между государственными органами и общественными объединениями, исходя из их иных компетенций, по сути своей, являются, скорей, общественными советами, например, Общественный координационный экологический совет, аналогичные советы при областных и Минском городском комитетах природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- координационные советы, состоящие исключительно из представителей некоммерческих организаций. К таким советам относятся Координационные советы политических партий и общественных объединений, созданные на районном, областном и национальном уровнях.

3. Межведомственные (межотраслевые) советы. Межведомственные советы могут создаваться как для экспертных, так и для координационных функций. Соответственно, по своему составу межведомственные советы могут состоять как исключительно из представителей государственных структур, что наиболее характерно для межведомственных советов, так и к их работе могут привлекаться представители некоммерческих организаций. Примерами межведомственных советов с привлечением общественности являются Межведомственный совет по рекламе, Межведомственный координационный совет по реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, при Министерстве природных ресурсов и охра-

ны окружающей среды Республики Беларусь, Республиканский межведомственный совет по проблемам инвалидов.

4. Собственно **общественные советы.** В идеале общественные советы должны выполнять несколько функций, основными из которых являются представительские функции групп населения, оказание влияния на процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений в интересах групп населения, на которые направлены принятые органами власти решения. Безусловно, большое значение для характеристики совета как общественного является и его качественный состав: доминирование в составе совета представителей общественных, а не государственных структур либо исключительное представительство общественных структур в составе совета. С точки зрения качественного состава и тех или иных функциональных особенностей (в данном случае не рассматриваются критерии членства в таких советах, эффективность влияния на принимаемые решения и государственную политику) примерами общественных советов в Беларуси являются Общественно-консультативный совет при Администрации Президента Республики Беларусь, Общественный совет по проблемам культуры и искусства при Совете Министров Республики Беларусь, общественные советы по развитию агроэкотуризма и др. В качестве примеров общественных советов с участием исключительно представителей общественных структур можно привести Консультативный межэтнический совет при Уполномоченном по делам религий и национальностей, Общественную наблюдательную комиссию при Министерстве культуры по охране историко-культурного наследия, Общественную наблюдательную комиссию при Министерстве юстиции, а также областные и Минскую городскую общественные наблюдательные комиссии при управлениях юстиции облисполкомов и Минского горисполкома.

Отнесение тех или иных советов к собственно общественным по таким критериям, как влияние на принимаемые государственными органами решения и их реализацию, вызывает затруднение, в том числе из-за отсутствия критериев оценки эффективности деятельности советов и механизмов контроля за принимаемыми ими решениями.

5. Независимые общественные советы. Это советы, созданные непосредственно представителями некоммерческих организаций, независимо от решений государственных органов. Решение о создании таких советов не было закреплено в актах публично-властного характера, и в силу этого они не могут рассматриваться как общественные советы в очерченном нами определении. Тем не менее, подобные органы могут быть достаточно влиятельны, в том числе к их мнению могут прислушиваться представители государственной власти. Примером такого совета является Общественный совет по нравственности, о создании которого было заявлено в июле 2009 года.

По характеру принимаемых решений советы с участием общественности можно классифицировать по двум видам:

- советы, решения которых носят **обязательный** характер. Белорусское законодательство наделяет правом принятия обязательных решений лишь несколько экспертных (консультативных) либо координационных советов. Примером такого совета является Республиканский межведомственный совет по проблемам инвали-

дов, в положении о котором закреплено, что его решения являются обязательными для исполнения государственными органами и иными организациями по вопросам, входящим в их компетенцию;

- советы, решения которых носят **рекомендательный** характер. Решения собственно общественных советов, согласно белорусскому законодательству, носят рекомендательный характер.

Среди общественных советов выделяются также общественные советы, созданные на разных уровнях территориального деления: национальные – областные – районные советы. Примерами таких советов являются советы по агроэкотуризму, которые созданы на районном, областном уровне, в июне 2011 года образован также Республиканский общественно-координационный совет по развитию агроэкотуризма при Департаменте по туризму Министерства спорта и туризма Республики Беларусь, в состав которого вошли, в том числе, председатели областных общественных советов.

Общее регулирование создания и деятельности общественных советов

В Беларуси принят ряд нормативных актов, обуславливающих возможность участия общественности в процессе принятия государственных решений.

Статья 37 Конституции Республики Беларусь предусматривает право граждан участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства, согласно данной статье, обеспечивается как проведением референдумов, так и обсуждением проектов законов, вопросов республиканского, местного значения и другими определенными законом способами.

Участие граждан в управлении делами местного значения предусматривает Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении».

Нормативные акты в сфере предпринимательской деятельности, охраны окружающей среды, молодежной, социальной политики устанавливают возможность участия некоммерческих объединений в процессе формирования государственной политики по тем или иным вопросам. Так, согласно ст. 36 Закона Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» республиканские органы государственного управления, местные исполнительные и распорядительные органы, другие организации при решении вопросов, затрагивающих интересы инвалидов, привлекают представителей общественных объединений инвалидов к подготовке и принятию соответствующих решений, а также к их реализации. Ряд законодательных актов, например Закон Республики Беларусь «Об охране историко-культурного наследия в Республике Беларусь», Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», содержит положение об общественном контроле.

Данные нормативные правовые акты формируют правовую основу для создания общественных советов в стране.

В настоящее время в Беларуси нет единого нормативного акта, регулирующего вопросы создания и деятельности общественных советов при государственных органах и содержащего в себе механизм, на основе которого возможна организация участия общественности в разработке и реализации государственных планов, программ, нормативных актов в качестве постоянного процесса. Попытка введения нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах была предпринята при разработке проекта Закона «О некоммерческих организациях» в 2010 году. Однако в связи с наличием в указанном законопроекте серьезных недостатков он не был передан для принятия в законодательный орган. В то же время тема о необходимости урегулирования данного вопроса на законодательном уровне продолжает подниматься. Так, Министр юстиции Республики Беларусь В. Голованов, отвечая на вопросы в ходе он-лайн конференции «Роль Министерства юстиции в осуществлении правовой политики государства», проводимой БелТА 11 июля 2011 года, подчеркнул, что «в законодательстве должна быть закреплена возможность создания общественных советов при государственных органах. Данные советы будут вырабатывать совместные предложения по решению актуальных проблемных вопросов, что позволит значительно повысить активность и значимость общественных объединений». На наш взгляд, закрепление на законодательном уровне нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах будет являться положительной тенденцией в развитии белорусского законодательства. В то же время, для того чтобы эта норма не осталась декларативной, необходима разработка дополнительного нормативного акта, регулирующего вопросы статуса, полномочий общественных советов, критериев членства в них, как это было сделано, например, в Украине и Кыргызстане.

Несмотря на отсутствие в законодательстве единой нормы о возможности создания общественных советов при государственных органах, специальные нормативные акты предусматривают возможность создания конкретных общественных советов или советов по определенной тематике. Так, Закон Республики Беларусь «О поддержке малого и среднего предпринимательства» предусматривает создание Совета по развитию предпринимательства в Республике Беларусь, осуществляющего выработку рекомендаций по развитию и комплексной государственной поддержке субъектов хозяйствования негосударственной формы собственности, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства, в целях формирования конкурентных отношений и координации деятельности общественных объединений предпринимателей. Закон также предусматривает возможность создания советов по развитию предпринимательства при местных исполнительных и распорядительных органах. Ст. 28 Закона Республики Беларусь «О средствах массовой информации» устанавливает, что республиканским органом государственного управления в сфере массовой информации создается общественный координационный совет в сфере массовой информации, состоящий из представителей государственных органов, общественных объединений, средств массовой информации, других организаций и иных лиц.

Возможность создания общественных советов при определенных министерствах и ведомствах может быть закреплена также в положениях о таких министерствах и ведомствах. Так, Положение о Министерстве образования Республики Беларусь, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 октября 2001 года № 1554 устанавливает, что при данном министерстве на общественных началах могут создаваться советы по направлениям деятельности из состава работников министерства, представителей иных заинтересованных республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, организаций системы образования, общественных объединений и иных юридических лиц для разработки и осуществления государственной политики в соответствующих направлениях деятельности.

Решение о создании советов принимается, как правило, Постановлением Совета Министров на республиканском уровне, решением соответствующего исполкома на местном уровне или приказом соответствующего органа или должностного лица органа, при котором создается совет. В некоторых случаях советы создаются по решению Президента. Так, Указом Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 года № 388 «О Совете по развитию предпринимательства в Республике Беларусь» образован соответствующий совет. Орган, принявший решение о создании общественного совета, как правило, утверждает и положение, регулирующее вопросы создания, целей, возможного членства в общественном совете и другие аспекты. Положения об общественных советах не всегда являются доступными для широкой общественности, так как в случае принятия решения о создании совета и утверждения положения о нем приказом органа или должностного лица данный приказ не регистрируется в Национальном реестре правовых актов и, соответственно, не публикуется. Это порождает проблему неинформированности общественности о создании и деятельности тех или иных советов, что является особенно заметным в условиях минимального отражения деятельности белорусских общественных советов в Интернете. Так, например, информация о создании Общественного совета по социальной защите населения при управлении по труду, занятости и социальной защите Пинского горисполкома отсутствует как в базах правовой информации, так и на сайте Пинского горисполкома. Еще более затрудненным может являться доступ к составу советов, не говоря уже о координатах и контактах членов советов. Данное утверждение особо применимо к координационным советам с привлечением общественности. В качестве примера отсутствия информации о составе совета можно привести Общественный координационный экологический совет при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Недостатком регулирования белорусских общественных советов является также практически полное отсутствие документов, регламентирующих деятельность советов, например регламентов, и определяющих такие вопросы, как формирование и изменение повестки дня, информирование членов совета о проведении очередного заседания и т. п.

Порядок формирования общественных советов.

Состав общественных советов в Беларуси утверждается, как правило, органами или должностными лицами органов, принявшими решение о создании соответствующих советов. В таком порядке формируются, например, Общественный координационный совет в сфере массовой информации, Общественный совет по развитию агроэкотуризма в Гродненской области, Совет по развитию предпринимательства, Координационный совет по вопросам озеленения городских территорий при Брестском городском исполнительном комитете, Национальный совет по гендерной политике при Совете Министров Республики Беларусь, Координационный совет по делам инвалидов Минской области. При этом законодательство не устанавливает возможность и процедуру выдвижения некоммерческими организациями своих представителей в состав советов.

Нормативные акты обычно определяют круг лиц, которые могут входить в состав советов. Однако проблемным моментом белорусского законодательства об общественных советах является отсутствие регулирования соотношения в составе советов представителей государственных и общественных структур (за исключением советов, состоящих исключительно из представителей общественных структур), а также критериев для определения круга общественности, которая может принимать участие в деятельности советов. Отсутствие урегулирования данных вопросов порождает проблемы доминирования в составах советов государственных структур над общественными, а также небольшой репрезентативности общественных структур в составах советов. Хорошим примером общественного представительства в совете является пример Общественного совета по социальной защите при управлении по труду, занятости и социальной защите Пинского горисполкома: из 13 членов совета 4 человека представляют общественные организации, 3 – церковные организации, 3 – учебные заведения, 2 – Пинский территориальный центр социального обслуживания населения, 1 – Пинский горисполком.

Порядок формирования состава общественного совета путем назначения, согласно анализу зарубежного опыта, является самым неэффективным способом образования такой структуры, так как порождает зависимость членов общественного совета от органа, при котором он создан, снижает доверие общественности к совету, кроме того не обеспечивает репрезентативности состава совета. Однако закрепление иного, помимо назначения, порядка формирования состава общественного совета в белорусском законодательстве встречается крайне редко.

Положение о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей, утвержденное приказом Уполномоченного по делам религий и национальностей № 7 от 23.01.2010 года, определяет порядок избрания членов совета, при котором в состав Совета входят граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, относящие себя к национальным меньшинствам и постоянно проживающие в Республике Беларусь, — представители зарегистрированных общественных объединений и их союзов (ассоциаций),

которые, в свою очередь, имеют право выдвигать одного представителя в состав совета с делегированием ему полномочий представлять в совете интересы общественного объединения или нескольких общественных организаций. Ходатайство о членстве представителя общественного объединения в составе совета принимается на заседании совета открытым голосованием и представляется на утверждение Уполномоченному.

Процедура выдвижения любыми зарегистрированными общественными объединениями кандидата в члены совета и принятия государственными органами решения по предложенным кандидатурам закреплена нормативными актами, регламентирующими возможность общественного контроля. Такой способ формирования закреплен, например, для Общественной наблюдательной комиссии при Министерстве культуры по охране историко-культурного наследия, Общественной наблюдательной комиссии при Министерстве юстиции, а также областных и Минской городской общественной наблюдательной комиссии при управлениях юстиции облисполкомов и Минского горисполкома.

Примером формирования состава общественного совета в уведомительном порядке является Общественный совет по содействию развитию системы управления совместным домовладением, образуемый при управлении жилищно-коммунального хозяйства Витебского облисполкома. Положение о данном совете закрепляет, что в его состав могут входить любые физические лица и представители юридических лиц, заинтересованные в устойчивом развитии системы управления недвижимым имуществом совместного домовладения. Принятие в члены совета осуществляется на основании поданного заинтересованным лицом заявления. Во исполнение приказа комитета по здравоохранению Мингорисполкома от 29.03.2010 года №178 «О создании общественного совета учреждения здравоохранения» в уведомительном порядке формируются также общественные советы при поликлиниках.

Пробелами в белорусском законодательстве об общественных советах являются также вопросы изменения состава таких советов в случае, например, ухода члена общественного совета с должности, возможности участия в работе общественного совета представителей общественного объединения по решению самого общественного объединения, а не конкретного члена общественного объединения.

Деятельность общественных советов

Эффективность деятельности общественных советов, прежде всего, зависит от взаимного желания и умения сторон вести диалог друг с другом, а также их профессионализма. Однако законодательство играет немалую роль в развитии института общественных советов и превращении их в эффективные площадки для диалога.

Белорусское законодательство знает пример прямого влияния советов с участием общественности на распределение бюджетных средств. В 1992 году был создан Белорусский фонд социальной защиты инвалидов (впоследствии ликвидированный), одной из главных задач которого являлось финансирование программ и отдельных мероприятий по оказа-

нию социальной помощи инвалидам, их социально-трудовой и медицинской реабилитации и вовлечению в общественнополезную деятельность. Согласно положению о данном фонде состав правления Фонда утверждался Республиканским межведомственным советом по проблемам инвалидов.

Выше уже шла речь о практически полном отсутствии у белорусских общественных советов регламентов их работы. Лишь некоторые положения о советах устанавливают необходимость наличия такого регламента. К ним относится Положение о Межведомственном совете по рекламе. Большинство положений не предусматривают периодичности созыва заседаний советов, возможности влияния некоммерческих организаций и их представителей на повестку дня советов.

Общественные советы выполняют функцию согласования интересов государства либо местных сообществ и различных социальных групп посредством консультирования органов власти относительно проводимой ими публичной политики. Соответственно, данные общественные советы призваны принимать, как правило, совещательные решения. В том, что решения общественных советов носят рекомендательный характер, состоит одна из их главных особенностей и слабостей. Проблемным моментом в белорусском законодательстве об общественных советах является отсутствие регламентации и разграничения прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношению к ним, а также нормативного закрепления обязанности государственных органов рассматривать рекомендации общественных советов и выносить по ним решения.

Таким образом, при всем многообразии общественных советов и источников регулирования вопросов их создания и деятельности белорусское законодательство об общественных советах нуждается в совершенствовании. На наш взгляд, необходимо разработать и принять нормативный акт, устанавливающий:

- порядок избрания членов общественных советов от некоммерческих организаций;
- рамочное соотношение в общественных советах представителей общественных и государственных структур;
- критерии для определения круга некоммерческих организаций, представители которых могут принимать участие в работе совета;
- возможность участия в общественных советах представителей некоммерческих организаций, определяемых самими некоммерческими организациями;
- порядок изменения состава общественных советов;
- разграничение прав общественных советов и обязанностей государственных органов по отношения к ним;
- параметры участия общественного совета в разработке проектов нормативно-правовых актов, включая доступ к проектам, концепциям и иным документам государственного органа, при котором создан совет;
- процедуру контроля общественных советов за выполнением принятых решений.

Общественные советы должны работать на основании регламента, определяющего технические и организационные аспекты их деятельности. Этот регламент целесообразно принимать решением общественного совета, возможно, на основании некоего типового положения либо модельного регламента, учитывающего нюансы функционирования советов разных уровней.

При условии принятия во внимание волеизъявления всех сторон общественный совет может использоваться как переговорная площадка межсекторного взаимодействия для нахождения оптимальных решений в различных сферах государственного управления.

Использованная литература:

1. Уголовно-исполнительный кодекс Республики Беларусь // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

2. Закон Республики Беларусь «О социальной защите инвалидов в Республике Беларусь» от 11 ноября 1991 г. № 1224-XII // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

3. Закон Республики Беларусь «Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь» от 9 декабря 2006 г. № 98-З // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

4. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

5. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» от 4 января 2010 г. № 108-З // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

6. Об утверждении Положения о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей: Приказ Уполномоченного по делам религий и национальностей от 23 января 2010 г. № 7 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

7. Об утверждении Положения об Экспертном совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей и поряд-

ке проведения государственной религиоведческой экспертизы: Приказ Уполномоченного по делам религий и национальностей от 23 июля 2007 г. № 28 (в редакции Приказа Уполномоченного по делам религий и национальностей от 19 марта 2010 г. № 11) // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

8. Об утверждении Положения об отделе по делам религий и национальностей Гомельского областного исполнительного комитета: Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 4 апреля 2007 г. № 266 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011

9. О Положении и составе общественного совета при Совете по делам религий облисполкома: Решение Витебского областного исполнительного комитета от 13 сентября 1996 г. № 409 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

10. Об утверждении Положения о координационном совете по вопросам озеленения городских территорий: Решение Брестского городского исполнительного комитета от 26 мая 2009 г. № 962 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

11. О межведомственном координационном совете по вопросам развития массовой физкультурно-оздоровительной и спортивной работы в отраслевых физкультурно-спортивных клубах при республиканских органах государственного управления и физкультурно-спортивных клубах организаций: Постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 17 мая 2007 г. № 12 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

12. О межведомственном координационном совете по физической культуре и спорту при Министерстве спорта и туризма Республики Беларусь: Приказ Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 5 марта 2004 г. № 215 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

13. О Межведомственном экспертно-координационном совете по туризму при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 августа 2000 г. № 1186 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

14. Об утверждении Положения о Межотраслевом совете по среднему специальному образованию: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 14 августа 2007 г. № 43 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

15. Об утверждении Положения о координационном совете по профессионально-техническому образованию при Министерстве образования Республики Беларусь: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 29 декабря 2006 г. № 137 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

16. Об утверждении Положения о Межведомственном координационном совете по обеспечению функционирования Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 17 ноября 2008 г. № 102 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

17. Об общественном координационном экологическом совете при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 19 января 2007 г. № 2 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

18. О создании Межведомственного координационного совета по реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 20 декабря 2004 г. № 39 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

19. О создании Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 129 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

20. О координационном совете по делам инвалидов Минской области: Решение Минского областного исполнительного комитета от 29 апреля 2008 г. 481 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

21. Об утверждении Положения о координационном совете по делам инвалидов Минского городского исполнительного комитета: Решение Минского городского исполнительного комитета от 8 июня 2006 г. № 1166 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

22. Положение об областном координационном совете по делам инвалидов: утв. заместителем председателя Гомельского областного исполнительного комитета П. А. Кириченко // Местные координационные советы по делам инвалидов: методическое пособие // Официальный сайт Представительства Международного Детского фонда в Республике Беларусь. URL: http://www. ccf-belarus. org/rus/library/4a797c9b615e0/4a79921f3be78/ Дата обращения 20.07.2011.

23. О создании комиссии по делам инвалидов: Решение Пинского городского исполнительного комитета от 19.05.2009 г. № 584 // Местные координационные советы по делам инвалидов: методическое пособие // Официальный сайт Представительства Международного Детского фонда в Республике Беларусь. URL: http://www. ccf-belarus. org/rus/library/4a797c9b615e0/4a79921f3be78/ Дата обращения 20.07.2011.

24. Список членов Координационного совета общественных объединений и политических партий Могилевской области по состоянию на 1 января 2011 г. // Официальный сайт Могилевского облисполкома. URL: http://region. mogilev. by/ru/page/koordinatsionnyi_sovet_obshchestvennosti. Дата обращения 16.07.2011.

25. О создании общественного координационного совета в сфере массовой информации: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 октября 2008 г. № 1625 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

26. Аб Рэспубліканскім грамадскім савеце па справах культуры і мастацтва пры Савеце Міністраў Рэспублікі Беларусь: Пастанова Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 24 лістапада 2010 г. № 1719 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

27. Об утверждении Положения об Общественном совете по проблемам культуры и искусства при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 августа 2000 г. № 1267 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

28. Об утверждении Положения о городском координационном совете по профессиональной ориентации молодежи: Решение Минского городского исполнительного комитета от 18 апреля 2001 г. № 467 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

29. О создании Совета по развитию предпринимательства при Жодинском городском исполнительном комитете: Решение Жодинского городского исполнительного комитета от 26 ноября 2010 г. № 1821 // Официальный сайт Жодинские новости. URL: [http://www. zhodinonews. by/? p=7894]. Дата обращения 20.07.2011.

30. О координационном методологическом совете по вопросам государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования: Постановление Министерства юстиции от 22 января 2009 г. № 7 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

31. О Совете по развитию предпринимательства в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 г. № 388 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

32. О создании Общественного совета по развитию агроэкотуризма: Приказ Управления физической культуры, спорта и туризма Гродненского облисполкома от 7 декабря 2009 г. № 131 // Официальный сайт БОО «Отдых в деревне». URL: [http://www. ruralbelarus. by/menu. php? form_id=532]

33. О создании общественного совета по развитию агроэкотуризма в Минской области: Приказ Управления физической культуры, спорта и туризма Минского облисполкома от 26 января 2006 г. № 73.

34. О создании Общественного совета при Государственном таможенном комитете Республики Беларусь: Приказ Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 6 марта 2002 г. № 82-ОД.

35. О создании Экспертно-консультативного совета по оценочной деятельности: Постановление Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь от 13 ноября 2009 г. № 64 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

36. О консультативном совете при Министерстве по налогам и сборам Республики Беларусь: Постановление Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь от 16 марта 2007 г. № 48 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

37. О создании Общественного совета по противодействию коррупции при Генеральной прокуратуре Республики Беларусь.

38. Положение об Общественном совете по содействию развитию системы управления совместными домовладениям, утв. заместителем председателя Витебского облисполкома 23 февраля 2010 г.

39. О Межведомственном координационном совете по оказанию психологической помощи: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 января 2011 г. № 45 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

40. О Республиканском межведомственном совете по проведению реформы в строительной отрасли и сфере жилищно-коммунального хозяйства: Постановление Совета Министров Республики Беларусь 25 марта 2011 г. № 378// Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

41. О межведомственном координационном совете по вопросам охраны территории Республики Беларусь от заноса и распространения вирусных заболеваний: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 мая 2009 г. № 640 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

42. О межведомственном координационном совете при Совете Министров Республики Беларусь по взаимодействию государственных органов, осуществляющих контроль за безопасностью использования продовольственного сырья, продуктов питания и кормовых биодобавок: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 мая 2008 г. № 766 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

43. О создании Межведомственного координационного совета по оказанию противотуберкулезной помощи: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 13 июня 2008 г. № 857 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

44. О Межведомственном координационном совете по комплексному развитию Августовского канала (белорусской части) при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 сентября 2008 г. № 1438 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

45. Об утверждении Положения о районном межведомственном совете по предупреждению венерических, заразных кожных заболеваний и СПИДа: Постановление Витебского районного исполнительного комитета от 10 октября 2008 г. № 1650 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

46. О создании Межведомственного совета по упорядочению работы рынков и повышению эффективности их деятельности: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 ноября 2002 г. № 1641 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

47. О создании Межведомственного координационного антидопингового совета при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 января 2006 г. № 61 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

48. О Межведомственном совете по проблемам профилактики пьянства и алкоголизма при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 декабря 2003 г. № 1691 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

49. О межведомственном совете по государственной статистике: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 мая 2003 г. № 647 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

50. О Межведомственном совете по рекламе: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 марта 1998 г. № 460 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

51. О создании межведомственного совета по защите прав потребителей: Решение Минского областного исполнительного комитета от 25 августа 1997 г. N 15/11 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

52. Об общественно-консультативном (экспертном) совете при Министерстве юстиции Республики Беларусь: Приказ Министерства юстиции Республики Беларусь от 27 апреля 2011 г. № 107 // Консультант плюс [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2011.

53. О создании общественно-консультативного совета: Приказ Министерства информации Республики Беларусь от 22 апреля 2011 г. № 74 // Консультант плюс [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр». — Минск, 2011.

54. Положение о Белорусском фонде социальной защиты инвалидов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 5 августа 1992 г. № 487. URL: [http://www. zoneby. net/legal/n87docs/zk87542i. htm]. Дата обращения 20.07.2011.

55. Об утверждении Положения о порядке осуществления республиканскими и местными общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 сентября 2006 г. № 1220 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

56. Об утверждении Инструкции о порядке образования и деятельности общественных наблюдательных комиссий и личного листа кандидата в члены комиссии: Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 15 декабря 2006 г. № 85 // Эталон — Беларусь [Электрон. ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2011.

57. Общественный совет по противодействию коррупции при Генпрокуратуре Республики Беларусь // Официальный сайт ОО «Минский Столичный Союз Предпринимателей и Работодателей». URL: [http://allminsk. biz/content/view/3084/225/]. Дата обращения 20.07.2011.

58. 30 июня в Минске состоится заседание общественного координационного экологического совета // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. URL: [http://mirnyatom. net/6927638/30-iyunya-v-minske-sostoitsya-zasedanie-obshhestvennogo-koordinacionnogo-ekologicheskogo-soveta/]. Дата обращения 20.07.2011.

59. 14 июня 2011 г. в 14.00 в Минприроды пройдет заседание Общественного координационного экологического совета // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. URL: [http://minpriroda.

by/ru/news/14-ijunja-2011-g-v-1400-v-minprirody-projdet-zasedanie-obschestvennogo-koordinatsionnogo-ekologicheskogo-soveta_i_914. html]. Дата обращения 20.07.2011.

60. Состоялось первое заседание секции «По развитию автомобильного транспорта» Общественного совета Минтранса // Официальный сайт ООО «Адлергрупп». URL: [http://www. adlertransport. com/news/64052953d790. html]. Дата обращения 20.07.2011.

61. При Минюсте создан общественно-консультативный совет // Официальный сайт ОО «Минский Столичный Союз Предпринимателей и Работодателей». URL: [http://allminsk. biz/content/view/12635/225/]. Дата обращения 20.07.2011.

62. Институциональные основы устойчивого развития местных сообществ // Официальный сайт Международного гуманитарно-просветительского фонда «Живое партнерство». URL: [http://www. lpf-belarus. org/index. php? option=com_content&view=article&id=239:2010-06-17-07-11-56&catid=56: —21&Itemid=75]. Дата обращения 20.07.2011.

63. Общественные советы // Официальный сайт Белорусского общественного объединения «Отдых в деревне». URL: [http://www. ruralbelarus. by/menu. php? form_id=524]. Дата обращения 20.07.2011.

64. Общественные советы // Официальный сайт 14-й центральной районной поликлиники Партизанского района г. Минска. URL: [http://14crp. by/index. php? option=com_content&view=article&id=149: obshestvennsovet&catid=50: last-news&Itemid=181]. Дата обращения 20.07.2011.

65. Общественный совет по профилактике правонарушений // Официальный сайт Минского института управления. URL: [http://www. miu. by/rus/training/prevent_offence_community. php]. Дата обращения 20.07.2011.

66. Общественный совет по развитию совместных домовладений создан на Витебщине. URL: [http://eden. by/article/obschestvennyj_sovet_po_razvitiju_sovmestnyh_domovladenij_sozdan_na_vitebschine-17/]. Дата обращения 20.07.2011.

67. При Минсвязи создан Общественный совет. URL: [http://it. tut. by/227217].

68. При поликлиниках Минска создают общественные советы. Новости Беларуси. URL: [http://www. newsby. org/by/2010/04/05/text14111. htm]. Дата обращения 20.07.2011.

69. Роль Министерства юстиции в осуществлении правовой политики государства // В. Голованов. Текст Online конференции. URL: [http://www. belta. by/ru/conference/i_214. html]. Дата обращения 20.07.2011.

70. В Беларуси будет создан Общественный совет по развитию культуры и искусства. URL: [http://news. tut. by/culture/193522. html]

71. Общественный совет по нравственности. Христианские новости Беларуси. URL: [http://www. belarusnews. ru/news/orthodox/666-2011-07-11-05-40-57]. Дата обращения 20.07.2011.

72. Совет по развитию предпринимательства при Минском областном исполнительном комитете // Официальный сайт Миноблисполкома. URL: [http://www. minsk-region. gov. by/index. aspx? id=277]. Дата обращения 20.07.2011.

73. Прошло первое заседание совета по развитию агроэкотуризма // Официальный сайт Министерства спорта и туризма Республики Беларусь. URL: [http://www. mst. by/ru/press-centre/actual/proshlo-pervoe-zasedanie-sovetanbsp-po-razvitiju-agroekoturizma_i_286. html]. Дата обращения 20.07.2011.

74. При Министерстве экономики создан общественно-консультативный совет // Официальный сайт Министерства экономики Республики Беларусь. URL: [http://www. economy. gov. by/ru/news/pri-ministerstve-ekonomiki-sozdan-obschestvenno-konsultativnyj-sovet_i_0000000846. html]. Дата обращения 20.07.2011.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРОГРАММА ДЛЯ ИНТЕРВЬЮ С ЧЛЕНАМИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ В РАМКАХ ИССЛЕДОВАНИЯ

Общая оценка деятельности общественных советов

1. Как Вы считаете, какова функция и роль общественных советов, которые созданы теперь при многих государственных органах в Республике Беларусь? Как бы Вы оценили их эффективность?
2. Какую пользу могут извлечь белорусские общественные объединения, направляя своих представителей для работы в составе общественных советов?
3. На Ваш взгляд, соответствует ли деятельность общественных советов тем целям, для которых советы созданы?

Персональный опыт работы в общественных советах

4. В состав каких общественных советов Вы входите?
5. Опишите, каким образом Вы были выдвинуты и включены в состав данного общественного совета? Со стороны какого субъекта поступило приглашение войти в состав совета?
6. Как Вы думаете, почему именно Вас от лица Вашей организации пригласили в состав данного общественного совета?
7. Чем было вызвано создание этого общественного совета?
8. Как Вы считаете, какую пользу Вам принесло участие в общественном совете?
9. Какое значение имело Ваше участие в составе общественного совета для общественного объединения, в состав которого Вы входите?
10. Информируете ли Вы членов своего общественного объединения (иной структуры) о своей деятельности в составе общественного совета?
11. Как бы Вы оценили эффективность и результаты работы общественного совета, в состав которого Вы входите?
12. На Ваш взгляд, влияет ли работа общественного совета, в состав которого Вы входите, на работу государственного органа, при котором он создан?

13. Влияет ли работа общественного совета, в состав которого Вы входите, на расходование бюджетных средств?
14. Имеет ли общественный совет, в состав которого Вы входите, доступ к проектам нормативных актов, принимаемых государственным органом, при котором он создан?
15. Известны ли Вам случаи, когда по инициативе общественного совета вносились изменения в проекты нормативных актов, принимаемых государственным органом, при котором этот совет создан?

Практика работы общественного совета (на основании собственного опыта работы в совете, в состав которого входит респондент)

16. Когда в последний раз проходило заседание общественного совета, в состав которого Вы входите?
17. Кто возглавляет совет и ведет заседания данного совета?
18. Какова обычная периодичность заседаний общественного совета? Считаете Вы эту периодичность достаточной либо избыточной?
19. Ведется ли на заседаниях Вашего общественного совета протокол? Кто его ведет? Имеете ли Вы доступ к протоколам?
20. Есть ли персона, ответственная за делопроизводство и сохранность документов общественного совета?
21. Кто обычно созывает заседания общественного совета? Можете ли Вы инициировать созыв заседания?
22. Знакомы ли члены общественного совета с повесткой дня до дня заседания? Можете ли Вы вносить вопросы в повестку дня до заседания совета?
23. Где происходят заседания общественного совета? Случаются ли выездные заседания?

Коммуникация среди членов общественного совета (на основании собственного опыта работы в совете, в состав которого входит респондент)

24. Практикуются ли помимо официальных заседаний общественного совета неформальные встречи и консультации некоторых его членов?
25. Как происходит разделение работы и функций внутри общественного совета? Как происходит обсуждение вопросов?

26. Как бы Вы оценили взаимоотношения членов совета между собой? Можно ли их назвать конструктивными, дружественными?

27. Как бы Вы оценили отношение представителей государственных органов, входящих в состав совета, к представителям общественных объединений и иных организаций гражданского общества? Существует ли между этими группами антагонизм?

Процедура принятия решений в общественном совете (на основании собственного опыта работы в совете, в состав которого входит респондент)

28. Как в Вашем общественном совете происходит обсуждение вопросов и принятие решений?

29. Часто ли предлагаются альтернативные проекты решений?

30. Практикуется ли выработка единой консолидированной позиции по отдельным вопросам среди представителей общественных объединений, входящих в данный общественный совет?

31. По Вашей оценке, влияете ли Вы на решения совета?

32. Существует ли механизм контроля за выполнением решений совета? Возвращается ли совет к вопросам, которые ранее выносились на его рассмотрение с целью выяснения развития ситуации?

33. Практикуется ли в совете принятие решений голосованием? Если да – то часто ли голосование проходит единогласно?

34. Существует ли проблема неявки на заседания и несоблюдения кворума в Вашем общественном совете? Как поступают в случае отсутствия кворума?

35. На Ваш взгляд, достаточен ли объем полномочий общественного совета для выполнения возложенных на него функций? Есть ли потребность расширить эти полномочия?

36. Как происходит ротация состава участников общественного совета? Известен ли членам совета нового созыва опыт работы совета предыдущего созыва?

Публичность работы общественного совета (на основании собственного опыта работы в совете, в состав которого входит респондент)

37. Как Вы считаете, должны ли члены общественных советов основываться в своей деятельности на мнении тех организаций, от лица которых они были направлены (были приглашены) в состав совета?

38. Имеется ли у Вас на руках положение или иной нормативный акт, регулирующий деятельность Вашего общественного совета? Опубликован ли он?

39. Имеется ли у Вас на руках полный перечень членов Вашего общественного совета? Опубликован ли он? Есть ли у Вас контакты этих людей?

40. Приглашаются ли на заседания общественного совета представители СМИ?

41. Анонсировалось ли в прессе проведение последнего заседания Вашего общественного совета?

42. Публикуются ли решения или информация о решениях общественного совета?

Рекомендации

43. На основании Вашего опыта работы в общественных и консультативных органах при органах государственной власти – что бы вы считали целесообразным изменить в принципах формирования и деятельности общественных советов?

44. Каким образом должно осуществляться участие общественных объединений в работе общественных советов?

45. Должны ли, на Ваш взгляд, общественные объединения иметь право направлять (делегировать) своих представителей в состав тех общественных советов, которые представляют для них интерес исходя из их предмета деятельности? Как должна происходить процедура делегирования?

46. Должны ли, на Ваш взгляд, общественные объединения иметь право инициировать и предлагать госорганам учреждение новых общественных советов по отдельным вопросам и направлениям деятельности?

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Вопросы религий и национальностей

1. Об утверждении Положения о Консультативном межэтническом совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей: Приказ Уполномоченного по делам религий и национальностей от 23 января 2010 г. № 7[2].
2. Об утверждении Положения об Экспертном совете при Уполномоченном по делам религий и национальностей и порядке проведения государственной религиоведческой экспертизы: Приказ Уполномоченного по делам религий и национальностей от 23 июля 2007 г. № 28 (в редакции Приказа Уполномоченного по делам религий и национальностей от 19 марта 2010 г. № 11).
3. Об утверждении Положения об отделе по делам религий и национальностей Гомельского областного исполнительного комитета: Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 4 апреля 2007 г. № 266[3].
4. О Положении и составе общественного совета при Совете по делам религий облисполкома: Решение Витебского областного исполнительного комитета от 13 сентября 1996 г. № 409.

Архитектура, градостроительство, озеленение

5. О Гомельском областном художественно-экспертном совете по монументальному и монументально-декоративному искусству: Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 28 января 2009 г. № 62.
6. Об утверждении Положения о координационном совете по вопросам озеленения городских территорий: Решение Брестского городского исполнительного комитета от 26 мая 2009 г. № 962.
7. Об утверждении Положения о городском архитектурно-градостроительном совете: Решение Брестского городского исполнительного комитета от 17 марта 2008 г. № 461.

---

[2] Создан в соответствии с п. 13 Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 15 июля 2006 г. № 891 «Об утверждении Положения об Уполномоченном по делам религий и национальностей и его аппарате».

[3] Данным документом предусматривается возможность создания консультативного совета из числа работников отдела, представителей других государственных органов, общественных организаций и учреждений образования с целью решения сложных вопросов этноконфессиональной сферы и выработки рекомендаций по соответствующим направлениям деятельности.

8. Об утверждении Положения об областном архитектурно-градостроительном совете: Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 16 июля 2007 г. № 597.

Спорт и туризм[4]

9. О межведомственном координационном совете по вопросам развития массовой физкультурно-оздоровительной и спортивной работы в отраслевых физкультурно-спортивных клубах при республиканских органах государственного управления и физкультурно-спортивных клубах организаций: Постановление Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 17 мая 2007 г. № 12.
10. О межведомственном координационном совете по физической культуре и спорту при Министерстве спорта и туризма Республики Беларусь: Приказ Министерства спорта и туризма Республики Беларусь от 5 марта 2004 г. № 215.
11. О Межведомственном экспертно-координационном совете по туризму при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 1 августа 2000 г. № 1186.

Образование

12. Об утверждении Положения о Межотраслевом совете по среднему специальному образованию: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 14 августа 2007 г. № 43.
13. Об утверждении положений о совете общеобразовательного учреждения и о родительском комитете общеобразовательного учреждения: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 6 декабря 2006 г. № 114.
14. Об утверждении Положения о координационном совете по профессионально-техническому образованию при Министерстве образования Республики Беларусь: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 29 декабря 2006 г. № 137.
15. Об утверждении Положения о попечительском совете учреждения образования: Постановление Министерства образования Республики Беларусь от 24 мая 2002 № 20.

---

[4] *В настоящий раздел включены нормативные акты о создании межведомственных советов по вопросам спорта и туризма. Нормативные акты по созданию иных межведомственных советов перечислены ниже в отдельном разделе «Межведомственные советы».*

Охрана окружающей среды

16. Об утверждении Положения о Межведомственном координационном совете по обеспечению функционирования Национальной системы мониторинга окружающей среды в Республике Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РБ от 17 ноября 2008 г. № 102.
17. Об общественном координационном экологическом совете при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды РБ от 19 января 2007 г. № 2.
18. О создании Межведомственного координационного совета по реализации Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц, при Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 20 декабря 2004 г. № 39[5].

Советы по проблемам людей с инвалидностью

19. О создании Республиканского межведомственного совета по проблемам инвалидов: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 129.
20. О координационном совете по делам инвалидов Минской области: Решение Минского областного исполнительного комитета от 29 апреля 2008 г. № 481.
21. Об утверждении Положения о координационном совете по делам инвалидов Минского городского исполнительного комитета: Решение Минского городского исполнительного комитета от 8 июня 2006 г. № 1166.
22. Положение об областном координационном совете по делам инвалидов: утв. заместителем председателя Гомельского областного исполнительного комитета П. А. Кириченко.
23. О создании комиссии по делам инвалидов: Решение Пинского городского исполнительного комитета от 19.05.2009 г. № 584.

---

[5] *В состав совета входят представители общественной организации «Ахова птушак Бацькаўшчыны» и общественного объединения «Экологическая инициатива».*

Здравоохранение

24. О создании общественного совета учреждения здравоохранения: Приказ Комитета по здравоохранению от 29 марта 2010 г. № 178[6].

25. Общественные советы. Официальный сайт 14-й центральной районной поликлиники Партизанского района г. Минска.

Общественные объединения и политические партии

26. Список членов Координационного совета общественных объединений и политических партий Могилевской области по состоянию на 1 января 2011 г.

27. Положение о Координационном совете политических партий и общественных объединений Лидского района.

Средства массовой информации

28. О создании общественного координационного совета в сфере массовой информации: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 октября 2008 г. № 1625.

Культура и искусство

29. Об утверждении Положения о попечительском совете организации культуры: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 марта 2011 г. № 308.

30. Аб Рэспубліканскім грамадскім савеце па справах культуры і мастацтва пры Савеце Міністраў Рэспублікі Беларусь: Пастанова Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 24 лістапада 2010 г. № 1719.

31. Об утверждении Положения об Общественном совете по проблемам культуры и искусства при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 августа 2000 г. № 1267.

32. Об утверждении Положения о порядке осуществления общественными объединениями общественного контроля за исполнением законодательства Республики Беларусь об охране историко-культурного наследия: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 октября 2008 г. № 1570.

---

[6] *Во исполнение Приказа должны быть созданы общественные советы во всех поликлиниках г.Минска с целью улучшения информированности населения об организационных формах и методах работы поликлиник. По словам зам. главного врача 14-й районной поликлиники, КПД такого совета очень низкий, т. к. в него входят немедицинские работники. В основном работа сводится к разбору жалоб пациентов, хотя «интересные предложения и здравые мысли иногда бывают».*

Идеология

33. Об утверждении Положения о городском координационном Совете по идеологической работе и его состава: Решение Оршанского городского исполнительного комитета от 24 августа 2009 г. № 930.

Жилищная сфера

34. О создании совета по развитию самоуправления в жилищной сфере Минского городского исполнительного комитета: Решение Минского городского исполнительного комитета от 17 января 2008 г. № 62.
35. Положение об Общественном совете по содействию развитию системы управления совместными домовладениям: утв. заместителем председателя Витебского облисполкома 23 февраля 2010 г.

Общественные советы по социальной защите населения

36. Общественный Совет по социальной защите населения при управлении по труду, занятости и социальной защите Пинского горисполкома.
37. Общественный Совет по социальной защите населения при Кобринском ТЦСОН.

Вопросы предпринимательства и хозяйственной деятельности

38. О Совете по развитию предпринимательства при Минском областном исполнительном комитете: Решение Минского областного исполнительного от 29 июня 2010 г. № 764.
39. О создании Совета по развитию предпринимательства при Жодинском городском исполнительном комитете: Решение Жодинского городского исполнительного комитета от 26 ноября 2010 г. № 1821.
40. О координационном методологическом совете по вопросам государственной регистрации и ликвидации (прекращении деятельности) субъектов хозяйствования: Постановление Министерства юстиции от 22 января 2009 г. № 7.
41. О Совете по развитию предпринимательства в Республике Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 13 июля 1999 г. № 388.

Сельское хозяйство[7]

42. Об утверждении Положения о консультативном совете Россонского района по вопросам ведения сельскохозяйственного производ-

ства, современных способов выращивания и хранения продукции сельского хозяйства: Решение Россонского районного исполнительного комитета от 27 января 2009 г. № 53[8].

43. Об утверждении Положения о консультативном совете по вопросам ведения сельскохозяйственного производства, современных способов выращивания и хранения продукции сельского хозяйства: Решение Оршанского районного исполнительного комитета от 27 января 2009 г. № 78[9].

Демографическая безопасность

44. Об областном совете по демографической безопасности при Гомельском областном исполнительном комитете: Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 5 мая 2007 г. № 375[10];

Общественные советы по агроэкотуризму

45. Общественные советы по развитию агроэкотуризма созданы на областных, районных (например, Общественный совет по развитию агроэкотуризма в Быховском районе) и республиканском уровнях.

Нормативные акты:

46. О создании Общественного совета по развитию агроэкотуризма: Приказ Управления физической культуры, спорта и туризма Гродненского облисполкома от 7 декабря 2009 г. № 131.

47. О создании общественного совета по развитию агроэкотуризма в Минской области: Приказ Управления физической культуры, спорта и туризма Минского облисполкома от 26 января 2006 г. № 73[11].

---

[7] Положения о консультативных советах, представленные в настоящем разделе, утверждены во исполнение Постановления Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых вопросах развития и поддержки личных подсобных хозяйств граждан» от 26 ноября 2008 г. № 1798. Кроме того, существует целый ряд постановлений местных районных органов власти, которыми утверждены Программы развития и поддержки личных подсобных хозяйств граждан на 2006–2010 годы, которыми, в свою очередь, предусмотрено создание консультативных советов по вопросам ведения сельскохозяйственного производства, современных способов выращивания и хранения продукции сельского хозяйства (8 районных программ (Столбцовский, Борисовский, Слуцкий, Пуховичский, Крупский, Мядельский, Кобринский, Ивацевичский) и 2 областные (Брестская и Минская)).

[8] Данным Постановлением предусмотрено участие в работе совета в том числе представителей организаций Россонского района.

[9] Состав совета утвержден, однако не предусматривает участие в работе органа представителей общественных организаций.

48. Общественный совет по развитию агроэкотуризма Брестской области[12].

Устойчивое развитие

49. Общественные советы по устойчивому развитию созданы в Лепеле, Дисне, Жодино, Мозыре.

Пенитенциарная система[13]

50. Об утверждении Положения о порядке осуществления республиканскими и местными общественными объединениями контроля за деятельностью органов и учреждений, исполняющих наказание и иные меры уголовной ответственности: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 сентября 2006 г.

51. Об утверждении Инструкции о порядке образования и деятельности общественных наблюдательных комиссий и личного листа кандидата в члены комиссии: Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь от 15 декабря 2006 г.

Советы старейшин

52. О создании совета старейшин при Минском областном исполнительном комитете: Решение Минского областного исполнительного комитета от 19 марта 2009 г. № 263[14].

53. О создании совета старейшин при Гомельском областном исполнительном комитете: Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 21 марта 2005 г. № 189[15].

Гендерные вопросы

54. О Национальном совете по гендерной политике при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17 мая 2000 г. № 698.

---

[10] В соответствии с Положением о совете в рабочие группы, созданные при совете, планируется привлекать, в том числе, и представителей других организаций, расположенных на территории Гомельской области.

[11] См. также отдельный список состава общественного совета по состоянию на 2009 г.

[12] Нормативного акта нет, однако известен состав совета, задачи и партнеры. См. http://www.ruralbelarus.by/page.php?form_id=490

[13] Общественные советы созданы также на уровне областей.

[14] Состав совета не приводится.

Общественные советы при министерствах и ведомствах

55. О создании Общественного совета при Государственном таможенном комитете Республики Беларусь: Приказ Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 6 марта 2002 г. № 82-ОД.
56. О создании Экспертно-консультативного совета по оценочной деятельности: Постановление Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь от 13 ноября 2009 г. № 64.
57. О консультативном совете при Министерстве по налогам и сборам Республики Беларусь: Постановление Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь от 16 марта 2007 г. № 48.
58. О создании Общественного совета по противодействию коррупции при Генеральной прокуратуре Республики Беларусь[16].

Межведомственные советы[17]

59. О Межведомственном координационном совете по оказанию психологической помощи: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 января 2011 г. № 45.
60. О Республиканском межведомственном совете по проведению реформы в строительной отрасли и сфере жилищно-коммунального хозяйства: Постановление Совета Министров Республики Беларусь 25 марта 2011 г. № 378.
61. О межведомственном координационном совете по вопросам охраны территории Республики Беларусь от заноса и распространения вирусных заболеваний: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 18 мая 2009 г. № 640.
62. Об утверждении Положения о городском межведомственном совете по профилактике ВИЧ-инфекции, венерических заболеваний и туберкулеза и его состава: Решение Оршанского городского исполнительного комитета от 8 мая 2008 г. № 603.
63. О межведомственном координационном совете при Совете Министров Республики Беларусь по взаимодействию государственных органов, осуществляющих контроль за безопасностью использования продовольственного сырья, продуктов питания и кормовых биодобавок: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 мая 2008 г. № 766.

[16] Текст Положения был получен из Генпрокуратуры по запросу.

[17] В соответствии с положениями о данных советах для работы могут привлекаться, в том числе, и представители общественных организаций. Также в ряде положений определяется координация с общественными объединениями или просто приглашение их представителей на заседания совета.

64. О создании Межведомственного координационного совета по оказанию противотуберкулезной помощи: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 13 июня 2008 г. № 857.

65. О Межведомственном координационном совете по комплексному развитию Августовского канала (белорусской части) при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 сентября 2008 г. № 1438.

66. Об утверждении Положения о районном межведомственном совете по предупреждению венерических, заразных кожных заболеваний и СПИДа: Постановление Витебского районного исполнительного комитета от 10 октября 2008 г. № 1650.

67. О создании Межведомственного совета по упорядочению работы рынков и повышению эффективности их деятельности: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 ноября 2002 г. № 1641.

68. О создании межведомственного совета по вопросам мониторинга социально-трудовой сферы: Постановление Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 22 марта 2007 г. № 46.

69. О создании Межведомственного координационного антидопингового совета при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 января 2006 г. № 61.

70. О Межведомственном совете по проблемам профилактики пьянства и алкоголизма при Совете Министров Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 декабря 2003 г. № 1691.

71. О Межведомственном совете по государственной статистике: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 мая 2003 г. № 647.

72. О создании Межведомственного совета по упорядочению работы рынков и повышению эффективности их деятельности: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 ноября 2002 г. № 1641.

73. О Межведомственном совете по рекламе: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 25 марта 1998 г. № 460.

74. О создании Межведомственного совета по защите прав потребителей: Решение Минского областного исполнительного комитета от 25 августа 1997 г. № 15/11.

75. О создании Областного межведомственного совета по профилактике ВИЧ-инфекции и венерических болезней: Решение Минского областного исполнительного комитета от 23 декабря 1996 г. № 95.

Общественные советы при Министерствах и ведомствах, созданные во исполнение Директивы Президента Республики Беларусь № 4 от 31 декабря 2010 г.

76. Об общественно-консультативном (экспертном) совете при Министерстве юстиции Республики Беларусь: Приказ Министерства юстиции Республики Беларусь от 27 апреля 2011 г. № 107.

77. О создании общественно-консультативного совета: Приказ Министерства информации Республики Беларусь от 22 апреля 2011 г. № 74.

78. О создании общественного совета: Приказ Министерства связи и информатизации[18].

79. О создании общественного совета при Министерстве транспорта и коммуникаций Республики Беларусь: Приказ Министра транспорта и коммуникаций Республики Беларусь от 23 марта 2011 г. № 152-Ц[19].

80. О создании общественно-консультативного совета: Решение Минского городского исполнительного комитета от 20 января 2011 г. № 100[20];

Координационные советы по работе с молодежью

81. Об утверждении Положения о координационном совете по работе с молодежью Слуцкого района при Слуцком районном исполнительном комитете: Решение Слуцкого районного исполнительного комитета от 13 марта 2009 г. № 608.

82. Об утверждении Положения о координационном совете по работе с молодежью Березинского района при Березинском районном исполнительном комитете: Решение Березинского районного исполнительного комитета от 30 сентября 2008 г. № 986.

---

[18] На просьбу указать номер и дату Приказа по телефонному звонку в отделе кадров Министерства (именно отдел кадров готовил данный документ) ответили отказом, мотивируя это тем, что документ не предоставлялся в банк данных правовой информации «Эталон» для регистрации. Текст документа размещать на сайте также не планируется. Тем не менее о совете, его задачах и составе можно прочитать на сайте Министерства связи и информатизации. В результате письменного запроса получен ответ с указанием даты и номера приказа, а также описания состава совета

[19] Текст документа может быть предоставлен по официальному запросу. В справочных информационных правовых системах не зарегистрирован, так как является внутренним документом министерства. Получен ответ на запрос с указанием даты и номера Приказа, а также с информацией о том, что документ является локальным и доведен до сведения заинтересованных.

[20] Текст документа получен в результате заказа в справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

83. Об утверждении Положения о координационном совете по работе с молодежью Копыльского района при Копыльском районном исполнительном комитете: Решение Копыльского районного исполнительного комитета от 15 сентября 2008 г. № 958.

84. Об утверждении Положения о координационном совете по работе с молодежью Червенского района при Червенском районном исполнительном комитете: Решение Червенского районного исполнительного комитета от 27 марта 2008 г. № 471.

85. Об утверждении Положения о координационном совете по работе с молодежью при Витебском городском исполнительном комитете: Решение Витебского городского исполнительного комитета от 11 декабря 2007 г. № 1530.

86. Об утверждении Положения о координационном совете по работе с молодежью Столбцовского района при Столбцовском районном исполнительном комитете: Решение Столбцовского районного исполнительного комитета от 27 сентября 2007 г. № 860.

87. Об утверждении Положения о координационном совете по работе с молодежью Вилейского района при Вилейском районном исполнительном комитете: Решение Вилейского районного исполнительного комитета от 24 мая 2007 г. № 685.

88. Об утверждении Положения о координационном совете по работе с молодежью Несвижского района при Несвижском районном исполнительном комитете: Решение Несвижского районного исполнительного комитета от 24 мая 2007 г. № 692.

89. Об утверждении Положения о координационном совете по работе с молодежью Минской области при Минском областном исполнительном комитете: Решение Минского областного исполнительного комитета от 19 марта 2007 г. № 245.

90. 26. О создании Гомельского областного студенческого совета: Решение Гомельского областного исполнительного комитета от 19 февраля 2009 г. № 128.

91. 27. Об утверждении Положения о городском координационном совете по профессиональной ориентации молодежи: Решение Минского городского исполнительного комитета от 18 апреля 2001 г. № 467.

Иные советы

92. О создании Правового консультативного совета при Президенте Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 12 апреля 1996 г. № 141 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23 апреля 2010 г. № 197).

Научное издание

Общественные советы в Беларуси: правовое регулирование и практика

Авторы исследования:
Ольга СМОЛЯНКО
Юрий ЧАУСОВ

Консультант:
Сергей ДРОЗДОВСКИЙ
координатор Офиса по правам людей с инвалидностью

Ответсвенный за выпуск: ?????????????
Компьютерная верстка: Д. Матковская

Подписано в печать 14.11.2011. Формат 60x84 1/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 3,7. Уч.-изд. л. 5,1.
Тираж 250 экз. Заказ 878.

Издатель и полиграфическое исполнение:
общество с ограниченной ответственностью «Медисонт».
ЛИ № 02330/0630725 от 24.11.2010.
ЛП № 02330/0552782 от 01.10.2010.
Ул. Тимирязева, 9, 220004, Минск.